

# ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

# 114

Dezember 2007



- **Wettbewerb:**  
Ziel oder Instrument?
- **Sachverständigenrat:**  
„Das Erreichte nicht verspielen“
- **Stabilitäts- und Wachstumsgesetz:**  
Verhängnisvolle Weichenstellung
- **Sozialpolitik**  
in Schweden und Brasilien
- **Ludwig-Erhard-Preis**  
für Wirtschaftspublizistik 2007

## Inhalt

### Ordnungspolitische Positionen

### Wettbewerb als originäres Ziel oder als Instrument?

- Bernhard Heitzer* Fragwürdiger Kurswechsel in der Wettbewerbspolitik . . . . . 4
- Niels Lau* Wettbewerbspolitik zwischen Effizienzabwägung und Ordnungspolitik .. 8
- Justus Haucap* Irrtümer über die Ökonomisierung des Wettbewerbsrechts . . . . . 12

### Probleme der Wirtschaftspolitik

- Peter Westerheide* Jahresgutachten des Sachverständigenrates:  
„Das Erreichte nicht verspielen“ . . . . . 17
- Michael Eilfort* 40 Jahre Stabilitäts- und Wachstumsgesetz:  
Der Irrglaube an die staatliche Allmacht . . . . . 26

### Sozialpolitik international

- Daniel Schrödl* Das schwedische Modell: Vorbild oder Sanierungsfall? . . . . . 30
- Björn Gerstenberger* Das Rentensystem in Brasilien: Reformiert und reformbedürftig . . . . . 35

### Historische Betrachtungen

- Jürgen Frölich* Zur Tradition des Liberalismus in Deutschland . . . . . 41
- Lars Vogel* Geschichte der Volkswirtschaftslehre  
Zu einem Buch von Gerhard Kolb . . . . . 46

### Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2007

- Peter Gillies* Laudationes . . . . . II
- Otto Graf Lambsdorff* Die Rolle der Staatsfonds:  
Wider den neuen Drang zum Protektionismus . . . . . VIII
- Ursula Weidenfeld* Wie viel Wahrheit, wie viel Dichtung  
braucht die Wirtschaftspolitik? . . . . . XV

Dem Heft liegt das Register für die Orientierungen 111 – 114 bei.

## Über dem sozialen Fallnetz

Globalisierungsgegner sind die Deutschen nicht. In Umfragen zeigen sie Mut zum Wettbewerb. Dass neue Mitspieler wie China und Indien die Weltwirtschaft aufmischen, sehen sie nicht als eine Gefahr, die es durch Abschottung der Märkte abzuwehren gilt. Die Deutschen sind sich ihrer Leistungsfähigkeit bewusst. So scheint es auf den ersten Blick. Fassen die Meinungsforscher aber fragend nach, zeigt sich doch, dass eine Mehrheit die Globalisierung nur dann als erträglich empfindet, wenn der Sozialstaat ein reißfestes Fallnetz gegen wirtschaftliche Risiken gespannt hat.

Es zeigt sich auch hier: Die Zustimmung breiter Schichten zur Freiheit und zum Wettbewerb in der Marktwirtschaft lebt vom Versprechen des Staates, für die Bewältigung und für den Ausgleich der unvermeidlichen Risiken zu sorgen – als Sozialstaat, das heißt: als Verwalter eines Kollektivs, in dem Prämien und Leistungen der Zins- und Risikorechnung des Marktes absichtsvoll entzogen werden, weil angeblich nur so jene Solidarität produziert werden kann, die die Soziale Marktwirtschaft von der reinen Marktwirtschaft unterscheidet. Darin eben liegt die Abkehr von der Sozialen Marktwirtschaft, die *Ludwig Erhard* meinte: von der Marktwirtschaft, die ihre Würde letztlich und unabdingbar aus der Freiheit bezieht. Die Freiheit zum Mitmachen entfesselt den Wettbewerb um die Zustimmung des Marktpartners. Sie entfesselt einen Wettbewerb, der zum Vorteil des Anbieters und des Nachfragers dann zustande kommt, wenn bessere Alternativen nicht in Sicht sind. Die Globalisierung, das heißt das Hinzutreten neuer Marktpartner erweitert nicht nur im geographischen Sinne den Raum der Chancen für ein gutes Ergebnis des Tausches. Die Zunahme an Tauschmöglichkeiten erklärt den Wohlstandszuwachs, den die Welt im Handel erreichen kann, wenn politisch gezogene Grenzen keine Hindernisse mehr sind oder wenn sinkende Transportkosten die Marktzugänge ökonomisch verkürzen. Soweit die Idee und die Praxis der Sozialen Marktwirtschaft, wie *Ludwig Erhard* sie sah. Die Politik kommt darin als Garantin der Freiheit vor, nicht aber als Mitspielerin für die Gestaltung wirtschaftlicher Ergebnisse.

Die Praxis der Sozialpolitik in Deutschland hat sich damit nicht zufrieden gegeben. Sie verspricht „Aufgehobenheit“ und meint die organisierte Solidarität in staatlich betriebenen und marktfern finanzierten Kollektiven: vor allem die Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung sowie die später eingeführte Pflegeversicherung. Die Finanzfundamente solcher Einrichtungen geraten ins Wanken, wenn Gesellschaften in der Globalisierung nicht marktangemessen und wettbewerbsgeleitet mit Preisen und Kosten reagieren. Die „Aufgehobenheit“ gerät dann in Gefahr. Das liegt aber nicht an den Marktbewegungen der globalen Wirtschaft, sondern an der marktfernen Konstruktion der Vorsorge- und Solidareinrichtungen. Wenn die Deutschen hier zur Reform bereit wären, könnten sie entschiedener für die Vorteile der Globalisierung optieren.

*Hans D. Barbier*

## Wettbewerb als originäres Ziel oder als Instrument?

Kürzlich hat die EU-Kommission Leitlinien beschlossen, nach denen Fusionen von Unternehmen, die nicht miteinander im Wettbewerb stehen, erleichtert werden. Wettbewerbskommissarin *Neelie Kroes* meint, dass solche Fusionen in den meisten Fällen keine Probleme, sondern Effizienzgewinne mit sich bringen, die sowohl den Unternehmen als auch den Verbrauchern zugute kommen. Die Leitlinien sind Ausfluss eines wettbewerbspolitischen Ansatzes, der unter dem Namen „more economic approach“ kontrovers diskutiert wird.



### Fragwürdiger Kurswechsel in der Wettbewerbspolitik

*Dr. Bernhard Heitzer*  
*Präsident des Bundeskartellamtes*

■ Seit Ende der 1990er Jahre wird über eine Modernisierung der europäischen Kartellrechtsanwendung diskutiert. Die Europäische Kommission hat diesen Prozess angestoßen und wesentlich vorangetrieben. In Abkehr von einem bisweilen als formalistisch kritisierten Ansatz orientiert sie sich zunehmend an ökonomischen Maßstäben. Die Kursänderung vollzieht sich unter der Überschrift „more economic approach“. Damit verbindet sich vordergründig die Forderung nach vermehrter Berücksichtigung neuer ökonomischer Erkenntnisse und Methoden bei der Formulierung der Wettbewerbspolitik und der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln.

Doch geht es um mehr als nur das: Dem „more economic approach“ liegt ein geändertes wettbewerbspolitisches Leitbild zugrunde. Wettbewerbspolitik soll sich nicht mehr an der Schaffung und Sicherung der Voraussetzungen für das Funktionieren des Wettbewerbsprozesses orientieren. Sie soll sich vielmehr unmittelbar an der Konsumentenwohlafahrt ausrichten. Der Wettbewerbsprozess soll nur insoweit rechtlichen Schutz genießen, wie er konkreten Wohlfahrtszielen dient. Indem die Europäische Kommission ihrer Wettbewerbspolitik mit der Konsumentenwohlafahrt ein konkretes Ziel vorgibt und dieses verabsolutiert, macht sie sich auf zu neuen Ufern.

#### *Kurswechsel der Europäischen Kommission*

Die Europäische Kommission vollzog ihren Kurswechsel in mehreren Etappen:

■ Zunächst überprüfte sie die Beurteilung vertikaler Vereinbarungen. Als vertikal werden Vereinbarungen bezeichnet, die zwischen Unternehmen geschlossen werden, die nicht miteinander im Wettbewerb stehen, zum Beispiel Vertriebsverträge zwischen Produzenten und Händlern. Im Laufe der Zeit hat-

te sich die grundlegende ökonomische Erkenntnis durchgesetzt, dass viele vermeintliche Wettbewerbsbeschränkungen, die in vertikalen Vereinbarungen zu finden sind, eher wettbewerbsförderlich als wettbewerbschädlich sind. Die bis dahin geltende Herangehensweise war sehr formalistisch. Zu Recht wurde ein gewisser „Zwangsjacken-Charakter“ der bis dato geltenden Regelungen beklagt.

■ In einem weiteren Schritt unterzog die Europäische Kommission die Behandlung horizontaler Vereinbarungen – also zwischen unmittelbaren Wettbewerbern – einer neuen, an ökonomischen Maßstäben ausgerichteten Beurteilung.

■ Diese mit Blick auf das Kartellverbot begonnene Akzentverschiebung setzte sich im Bereich der Fusionskontrolle fort. Im Jahr 2004 führte die Europäische Kommission nach zum Teil heftigen Kontroversen einen an das amerikanische Vorbild angelehnten neuen Maßstab zur Überprüfung von Zusammenschlüssen ein, der weniger auf „Marktbeherrschung“ als auf ein „Nachlassen von Wettbewerb“ abstellt. Er zeugt von einem Ansatz, der stärker auf die konkreten Effekte eines Zusammenschlusses, wie zum Beispiel zu erwartende Preissteigerungen, ausgerichtet ist als auf nachteilige Konsequenzen für die Marktstruktur.

■ Über die „Modernisierung“ der Missbrauchsaufsicht beabsichtigt die Europäische Kommission seit einiger Zeit, die Neuausrichtung der europäischen Kartellrechtspraxis fortzusetzen. Hierzu veröffentlichte die Generaldirektion Wettbewerb im Dezember 2005 ein Diskussionspapier. Es befasst sich mit Behinderungsmissbräuchen, wie sie etwa in Kampfpreisen oder Kopplungsgeschäften marktbeherrschender Unternehmen zum Ausdruck kommen können. Die Diskussion, die über die Beurteilung derartiger Missbräuche entbrannt ist, legt die grundsätzlichen Differenzen über die Ausrichtung der Wettbewerbspolitik offen. Die Generaldirektion Wettbewerb hat sich im Zusammenhang mit dem Diskussionspapier so deutlich wie nie zuvor für eine Ausrichtung der Wettbewerbspolitik unmittelbar auf die Konsumentenwohlfahrt ausgesprochen.

### *Ziele der Wettbewerbspolitik*

In Anlehnung an die Freiburger Schule lässt sich Wettbewerb als Prozess begreifen, dessen Ausgang im Einzelnen unbekannt ist, der aber insgesamt günstige Ergebnisse hervorbringt. Zu diesen günstigen Ergebnissen zählt die Steigerung der Konsumentenwohlfahrt, so wie sie in der derzeitigen Debatte verstanden wird – aber eben nicht nur. *Friedrich A. von Hayek* hat Wettbewerb treffend als Entdeckungsverfahren charakterisiert, dessen Ergebnisse notwendig unvorhersagbar sind. Bei einem solchen offenen Verständnis von Wettbewerb muss es vor allem Ziel der Wettbewerbspolitik sein, die Voraussetzungen für das Funktionieren des Wettbewerbsprozesses zu schaffen und zu erhalten. Wettbewerbspolitik schützt demnach die Handlungsfreiheit der Marktteilnehmer und sichert die den Wettbewerb erst ermöglichende Marktstruktur. Sie beschränkt sich in gewisser Hinsicht darauf, Leitplanken einzuziehen. Dieses offene Wettbewerbskonzept liegt dem traditionellen Verständnis des deutschen und europäischen Wettbewerbsrechts zugrunde. Ein Durchgriff auf konkrete hinter dem Wettbewerb liegende Ziele ist damit nicht ohne Weiteres vereinbar.

In Abkehr vom ergebnisoffenen Verständnis von Wettbewerb ist der „more economic approach“ von einem anderen Leitbild geprägt. Danach ist einziges Ziel der Wettbewerbspolitik, die Konsumentenwohlfahrt zu steigern. Wettbewerb wird als Mittel zur Erreichung konkreter, mit ökonomischen Maßstäben fass-

barer Ziele aufgefasst. Dieses Verständnis ist eine Folge der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung, die sich in einem weitergehenden Maße als noch vor wenigen Jahrzehnten zutraut, in konkreten Einzelfallanalysen Blicke in die Zukunft zu werfen.

Einem solchen Ansatz lässt sich ein gewisser Charme nicht absprechen. Die Festlegung eines konkreten Wohlfahrtsziels und das Vertrauen auf die Messbarkeit der Zielerreichung versprechen Objektivität bei der Regelsetzung und Entscheidungsfindung. Wenn man das Ziel der Wettbewerbspolitik klar umreißen und quantifizieren könnte, ließe sich daraus eine in sich schlüssige Wettbewerbspolitik entwickeln. Selbst die Entscheidungen der Wettbewerbsbehörden ließen sich am gewählten Wohlfahrtsstandard daraufhin überprüfen, ob sie „richtig“ sind. Doch darf man die konzeptionellen Defizite nicht übersehen.

### *Grenzen und Bedeutung der Wirtschaftswissenschaften*

Eine an konkreten Wohlfahrtszielen ausgerichtete Wettbewerbspolitik ist darauf angewiesen, dass die Auswirkungen eines bestimmten Verhaltens messbar und gegebenenfalls vorhersagbar sind. Das Wohlfahrtsziel – und damit zugleich das Ziel der Wettbewerbspolitik – muss von vornherein so definiert werden, dass die Zielerreichung mit gängigen und belastbaren Methoden überprüft werden kann. Die Grenzen eines solchen Ansatzes ergeben sich somit aus den zur Verfügung stehenden wirtschaftswissenschaftlichen Methoden.

Die Möglichkeiten der quantitativ-ökonomischen Analyse wettbewerblicher Prozesse sind eingeschränkt. Damit lässt sich nur erfassen, was in Zahlen messbar ist. Nicht gelungen ist es bisher, dynamische Wettbewerbseffekte in verlässlicher Weise in die Analyse einzubeziehen. Die ökonomischen Instrumente reichen zudem nicht aus für eine Beurteilung mittel- bis langfristiger Auswirkungen auf die Wohlfahrt. Eine an der Erreichung konkret definierter Wohlfahrtsziele orientierte Wettbewerbspolitik hat damit zwangsläufig nur einen überschaubaren Zeithorizont vor Augen. Mit einseitigem Abstellen auf kurzfristige Preis- und Mengeneffekte läuft die Wettbewerbspolitik jedoch Gefahr, wichtige Funktionen des Wettbewerbs schutzlos zu stellen.

In einer „ökonomisierten“ Debatte um die Ausrichtung der Wettbewerbspolitik droht auch der freiheitssichernde Aspekt einer wettbewerblich organisierten Marktwirtschaft, in den Hintergrund zu geraten. Mit dem Freiheitsgedanken wird die gesellschaftspolitisch relevante, entmachtende Funktion des Wettbewerbs verbunden. Wettbewerbspolitik soll neben der individuellen auch die politische Freiheit schützen. Dieses Verständnis spielte im deutschen und amerikanischen Kartellrecht einmal eine große Rolle, wird aber heute in den Diskussionen, insbesondere im angloamerikanischen Raum, kaum mehr hervorgehoben. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Aspekt, der in Deutschland in jüngster Zeit auch auf verfassungsrechtlicher Grundlage wieder etwas betont wurde, nicht außen vor bleibt.

Wer sich in der aktuellen Debatte gegen eine Reduzierung der Ziele der Wettbewerbspolitik auf die Konsumentenwohlfahrt wendet, dem wird vorgehalten, er spreche sich gegen mehr ökonomischen Sachverstand in der Kartellrechtsanwendung aus. Einem solchen Eindruck kann nicht entschieden genug entgegengetreten werden. Die Leistungen der modernen Wirtschaftswissenschaft, namentlich der Industrieökonomie und der Ökonometrie, sind außerordentlich wichtig. Sie vermitteln ein vertieftes Verständnis für die Abläufe von Wettbewerbsprozessen. Dabei stellen sie der praktischen Wettbewerbspolitik uner-

lässliche und immer besser entwickelte Hilfsmittel zur Erfassung und Bewertung wettbewerbslich relevanter Sachverhalte zur Verfügung. Ihr Einsatz vermag es, die Rationalität der Normsetzung und der Entscheidung im Einzelfall erheblich zu befördern. Neue ökonomische Methoden und Erkenntnisse finden daher unabhängig von der Zielsetzung Berücksichtigung. In der Fallbearbeitung geht es insoweit vornehmlich um graduelle Fragen. Hinsichtlich der Nachweistiefe setzt sich der Streit um die Ziele der Wettbewerbspolitik fort.

### *Probleme bei der praktischen Umsetzung*

Eine Wettbewerbspolitik, die auf die Konsumentenwohlfahrt ausgerichtet ist, muss die nachteiligen Auswirkungen eines bestimmten unternehmerischen Verhaltens auf die Verbraucher in den Blick nehmen. Diese Auswirkungen in einer belastbaren Weise nachzuweisen, ist sowohl aufseiten der Kartellbehörden als auch aufseiten der an einem Kartellverfahren beteiligten Unternehmen mit erheblichem und bisweilen unververtretbarem Aufwand verbunden. Ein streng wirkungsorientierter Ansatz verlangt den Einsatz quantitativ-ökonomischer Methoden. Ohne aufwendige Analysen dürften sich die Auswirkungen nicht mit hinreichender Sicherheit nachweisen lassen. Verfahren drohten, in Gutachter-schlachten auszuarten. Rechtssicherheit ist gegen Einzelfallgerechtigkeit abzuwägen. Die Puristen fordern umfassende Wirkungsanalysen in jedem Einzelfall. Doch wirft das aus Sicht des Praktikers viele Umsetzungsfragen auf, sodass die Pragmatiker das Bedürfnis nach verlässlichen Regeln anerkennen.

■ Das zeigt sich etwa bei der Frage, ob auf wahrscheinliche oder tatsächliche Auswirkungen abzustellen ist. Das ist praktisch bedeutsam, denn tatsächliche Auswirkungen zeigen sich erst, wenn der Schaden für die Verbraucher bereits eingetreten ist. Wahrscheinliche Auswirkungen sollten daher ausreichen. Doch wie wahrscheinlich sollten sie sein?

■ Ein weiterer Diskussionspunkt sind Effizienzen der Unternehmen. Sind sie bei einem festgestellten Missbrauch überhaupt zu berücksichtigen? Können Effizienzen die dauerhafte Verschlechterung der Marktstruktur durch missbräuchliches Verhalten rechtfertigen? Sind sie zumindest im Rahmen der objektiven Rechtfertigung bei einer Interessenabwägung zu berücksichtigen?

■ Bedeutsam sind ferner Fragen nach der Verteilung der Beweislast und nach den generellen Anforderungen an den Nachweis der vermuteten Auswirkungen. Diese Fragen stellen sich auch vor dem Hintergrund einer organischen Weiterentwicklung des traditionellen offenen Verständnisses von Wettbewerb. Hier zeigt sich wieder einmal: Je pragmatischer die Herangehensweise, umso mehr verlieren die dogmatischen Gegensätze Bedeutung. In grober Vereinfachung geht es letztlich darum, den richtigen Maßstab für eine „angemessene Ökonomisierung“ zu finden.

### *Maßvolle Ökonomisierung des Wettbewerbsrechts*

In der Auseinandersetzung über den anzustrebenden Grad der „Ökonomisierung“ bei der konkreten Kartellrechtsanwendung sind Überlegungen zu den Folgen kartellrechtlicher Fehlentscheidungen notwendig. Zwei Arten von Fehlentscheidungen werden dabei unterschieden: Erstens können Wettbewerbsbehörden bestimmte Sachverhalte fälschlich als wettbewerbs-schädlich ansehen und damit zulässigen und wünschenswert intensiven Wettbewerb unterbinden (Typ-I-Fehler); zweitens könnten die Wettbewerbsbehörden einen an sich ge-



botenen kartellrechtlichen Eingriff unterlassen (Typ-II-Fehler). Ziel ist es, Fehlentscheidungen zu minimieren – dies allerdings unter der Nebenbedingung eines möglichst niedrigen administrativen Aufwands.

In den Positionen über das richtige Maß der Ökonomisierung der Kartellrechtsanwendung spiegeln sich letztendlich unterschiedliche Gewichtungen des Risikos und der Folgen von Typ-I- und Typ-II-Fehlern wider. Für den Bereich der Missbrauchsaufsicht gilt meines Erachtens: Angesichts der in Deutschland und Europa relativ geringen Fallzahl im Missbrauchsbereich dürfte ein Übergewicht des Risikos von Typ-I-Fehlern empirisch schwer nachweisbar sein. Die starke Betonung des Nachweises von Verlusten für die Konsumentenwohlfaht und die damit einhergehenden hohen Nachweisanforderungen dürften vielmehr das Risiko von Typ-II-Fehlern ansteigen lassen – und dies in Verbindung mit stark erhöhtem administrativen Aufwand.

Die Debatten um den „more economic approach“ haben viele Früchte hervorgebracht, die zu einer Fortentwicklung der europäischen Wettbewerbspolitik beitragen werden. Doch erscheint es weder erforderlich noch ratsam, die Konsumentenwohlfaht zum absoluten Maßstab zu erklären. Dies gilt umso mehr angesichts der zu beobachtenden Beschränkung auf die (messbaren) Effekte auf die kurz- bis mittelfristige Konsumentenwohlfaht. Wichtige Funktionen des Wettbewerbs – nicht zuletzt seine freiheitliche Dimension – geraten damit aus dem Blick. Auch ist der praktische Nutzen des angestrebten Kurswechsels begrenzt. Mit der strengen Ausrichtung auf die Konsumentenwohlfaht läuft die Wettbewerbspolitik Gefahr, durch übertriebene Anforderungen an den Nachweis einer Wettbewerbsbeschränkung praktische Wirksamkeit zu verlieren. Eine solche Entwicklung ist kaum wünschenswert. ■



## Wettbewerbspolitik zwischen Effizienzabwägung und Ordnungspolitik

*RA Niels Lau*

*Leiter der Abteilung Wettbewerbspolitik, Öffentliches Auftragswesen, Security & Defence beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) e. V., Berlin*

■ Seit einiger Zeit lässt sich eine Ausrichtung der Wettbewerbspolitik beobachten, durch die sie ihre Funktion als Korrektiv – vor allem der Industriepolitik – zu verlieren droht. So hat die EU-Kommission zum Beispiel in ihrer Mitteilung „Eine proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa“ von 2004 angekündigt, Effizienzgesichtspunkte bei der Beurteilung von kartellrechtlich relevanten Unternehmensaktivitäten stärker zu berücksichtigen. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die nationalen Märkte für die Unternehmen zunehmend an Bedeutung verlieren und deshalb als Bewertungsmaßstab zu eng gefasst seien. Wettbewerbsbehörden und Gerichte sollen vor allem in fusionskontrollrechtlichen Verfahren Effizienzeinwände von Unternehmen als Rechtfertigung für einen Zusammenschluss zulassen, auch wenn er nach traditioneller Sicht als wettbewerbsbeschränkend eingestuft worden wäre.



Ähnliche Verschiebungen des wettbewerbstheoretischen Ansatzes werden derzeit unter dem Stichwort Konsumentenwohlfahrt diskutiert. Gemeint ist die Abkehr der Wettbewerbspolitik vom Ziel der Stärkung des Gemeinwohls durch den Schutz des Wettbewerbs an sich und die Hinwendung zum – alleinigen – Ziel des Endverbraucherwohlstands. Die Monopolkommission weist in ihrem Hauptgutachten von 2004 auf die Gefahr hin, dass dieser Ansatz die Grundlage für ein Primat der Industriepolitik gegenüber der Wettbewerbspolitik schaffen könnte.

### *Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft*

Nach dem Ersten Weltkrieg war Deutschland zu einem Land der Kartelle geworden. Dem trug die Kartellverordnung aus dem Jahr 1923 Rechnung, die Kartelle als grundsätzlich nützlich beurteilte und sie daher lediglich einer staatlichen Missbrauchsaufsicht unterwarf. Nach 1945 sollte die deutsche Wirtschaft nach dem Vorbild des US-amerikanischen Antitrust-Rechts dekartelliert werden. Die westlichen Besatzungsmächte erließen ein grundsätzliches Kartellverbot und ordneten Zerschlagungen und Dezentralisierungen von Konzernen an.

In den ersten zehn Jahren nach Ende des Zweiten Weltkriegs hatten sich die deutschen Wirtschaftsvertreter ausdrücklich gegen ein umfassendes Kartellgesetz ausgesprochen. Der Verabschiedung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Jahr 1957 waren jahrelange Auseinandersetzungen zwischen der Industrie und Bundeswirtschaftsminister *Ludwig Erhard* vorangegangen. Die Auseinandersetzung bezog sich im Wesentlichen darauf, ob ein prinzipielles Kartellverbot angestrebt oder – nach dem Muster der Kartellverordnung von 1923 – lediglich eine Missbrauchsregelung vorgesehen werden sollte. Der Gesetzgeber entschied sich schließlich für ein Kartellverbot; das GWB galt fortan als Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft.

Seit der letzten Novelle des GWB sind eine Reihe europäischer Vorgaben in das Kartellgesetz übernommen worden. Zugleich sind sektorale Besonderheiten aus dem GWB verschwunden. Insbesondere die netzgebundenen Infrastrukturmärkte unterliegen nun der spezifischen Marktöffnungsregulierung. Angesichts tatsächlichen oder vermeintlichen Marktversagens sind aber Tendenzen erkennbar, sektorale Besonderheiten wieder im Kartellrecht regeln zu wollen. So ist das Missbrauchsinstrumentarium für die Strom- und Gasmärkte verschärft worden. Das Kartellrecht taugt aber nicht als Reparaturhebel für fehlgeleitete Entwicklungen auf Märkten, deren Ursachen nicht in der Wettbewerbsordnung liegen. Es verwundert nicht, dass sich deshalb sowohl der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium als auch die Monopolkommission entschieden gegen derartige Änderungen im Ordnungsrahmen ausgesprochen haben.

### *Neuausrichtung des Wettbewerbsrechts*

Seit etwa zehn Jahren verfolgt die Europäische Kommission den Ansatz des sogenannten „more economic approach“, der eine stärkere Berücksichtigung ökonomischer Tatbestände und Theorien bei der Prüfung wettbewerbspolitisch und kartellrechtlich relevanter Konstellationen zum Ziel hat. Dieser Ansatz ist das Ergebnis des bisher tief greifendsten Reformprozesses in der EU-Wettbewerbspolitik, der mit der Vorlage eines entsprechenden Grünbuchs im Jahr 2001 eingeleitet wurde. Dabei wird eine zwangsläufig damit einhergehen-

de Tendenz deutlich: Der Wettbewerb wird nicht mehr als gesellschaftspolitisches Ziel mit eigener Tragkraft angestrebt, sondern dient als Mittel zum Zweck der Steigerung von Konsumentenwohlfahrt und Effizienz. Das ist ein hoher Anspruch. Immerhin geht es um die möglichst exakte Ermittlung der – kurzfristig – erzielbaren Wohlfahrtseffekte sowie darum, abzuwägen, ob Eingriffe in das Marktgeschehen und damit in die unternehmerische Freiheit weniger schwer wiegen als die etwaige Beschränkung des Wettbewerbs durch die Unternehmen.

Methodisch stellt der „more economic approach“ folgende Anforderungen an den Nachweis eines Wettbewerbsverstößes: Die Umstände des Einzelfalls sind verstärkt zu beachten; Effizienzeinwände von Unternehmen sind zu akzeptieren; die Sichtweise der Unternehmen wird durch Beteiligung von ökonomischen Sachverständigen sowie umfangreicher Datensammlung und -analyse berücksichtigt.

Im rechtlichen Ordnungsrahmen niedergeschlagen hat sich der „more economic approach“ zum Beispiel in Bezug auf das Vorgehen gegen vertikale Unternehmenszusammenschlüsse. Bei der Fusionskontrolle ist der „Significant Impediment to Effective Competition-Test“ (SIEC) eingeführt worden, der auf die signifikante Behinderung effektiven Wettbewerbs abstellt und den vormals anzuwendenden Marktbeherrschungstest abgelöst hat. Danach können bei der Beurteilung fusionsrechtlicher Vorhaben die Auswirkungen eines Zusammenschlusses im relevanten Markt noch stärker in den Blick genommen werden. Es kommt nicht mehr entscheidend auf die Schaffung oder Stärkung einer marktbeherrschenden Stellung an. Leitlinien zur Beurteilung horizontaler Fusionen sollen der Konkretisierung des SIEC-Tests dienen und einen „soliden wirtschaftlichen Rahmen“ für deren Beurteilung bieten.

Institutionell wurde im Zuge des „more economic approach“ im Jahr 2003 bei der Generaldirektion Wettbewerb die Position eines Chefökonomien geschaffen, dem ein Team zugeordnet wurde. Diese Expertengruppe soll die EU-Kommission bei der Ausarbeitung von Verordnungen, Leitlinien und Richtlinien beraten sowie bei der Bearbeitung von Fällen mit ökonomisch komplexen Problemstellungen mitwirken.

### *Rechtssicherheit und Entscheidungsqualität*

Die wahrscheinlich wichtigsten und folgenreichsten wettbewerbspolitischen Reformvorhaben vor dem Hintergrund des „more economic approach“ sind:

- Die Missbrauchsaufsicht wird modernisiert, speziell beim Behinderungsmissbrauch in Form von gezielten illegitimen Maßnahmen gegen direkten Wettbewerb. Bisher wurde im Rahmen des Artikel 82 EG-Vertrag ein regelorientiertes Vorgehen befürwortet. So waren zum Beispiel Treuerabatte stets verboten, Mengenrabatte jedoch stets erlaubt. Dagegen werden nun neue Ansätze bei Kampfpreisunterbietung, Rabatten und Kopplungsgeschäften verfolgt, die Effizienzerwägungen umfassen. Zudem sollen Unternehmen neue Verteidigungsmöglichkeiten in Form der Effizienzeinrede erhalten.

- Die Beihilfenkontrolle, in der die Europäische Kommission die Zuwendung staatlicher Mittel für Unternehmen auf Wettbewerbsverzerrungen hin untersucht, wird überprüft. Der Fokus soll stärker auf die Korrektur von Marktversagen gerichtet werden. Damit soll die Möglichkeit der Abwägung von positiven und negativen Effekten von Beihilfen gewährleistet sein.

■ Schließlich sollen im Bereich der Fusionskontrolle neue Leitlinien zu vertikalen und konglomeraten Zusammenschlüssen die Anwendung ökonomischer Maßstäbe betonen. Insbesondere soll stärker berücksichtigt werden, dass vertikale Zusammenschlüsse aus ökonomischer Sicht grundsätzlich weit weniger wettbewerbsschädlich sind als horizontale. Hierin liegt auch der Schwerpunkt der rechtlich gewährten Effizienzeinrede.

Hauptkritikpunkt am „more economic approach“ ist, dass die Notwendigkeit einer verstärkten Einzelfallprüfung zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen könnte. Auch die angestrebte Verbesserung der Entscheidungsqualität ist anzweifelbar, da fraglich ist, ob ökonomische Theorien tatsächlich Ergebnisse eines dynamischen Wettbewerbs vorhersagen können. Zudem ist ein tendenziell hoher Verfahrensaufwand zu befürchten. Die Herausforderung der Wettbewerbspolitik liegt also darin, für den durchaus sinnvollen sowie unternehmerischem Handeln und volkswirtschaftlichen Realitäten näher kommenden „more economic approach“ allgemeingültige wie verlässliche Formeln und Normen zu finden.

### *Ordnungspolitik ist die beste Industriepolitik*

In letzter Zeit sind politische Einflüsse auf dem Vormarsch, die eine Neuausrichtung des Wettbewerbsrechts zum Ziel haben. Zum einen soll Wettbewerb als Instrument zur Erreichung anderer Ziele diesen untergeordnet werden. Weiterhin wird für neue Lösungsansätze geworben, die zum Ziel haben, die Effizienz der wettbewerbspolitischen oder – enger betrachtet – der kartellrechtlichen Beurteilung zu steigern. Das sind zwei Paradigmenwechsel.

Hinzu kommt, dass im künftigen Reformvertrag der Europäischen Union das Bekenntnis zu einem „Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“ im Vertragstext selbst nicht mehr auftaucht und damit nicht mehr als Ziel der Europäischen Union gelten kann. Lediglich in einer Protokollnotiz findet sich ein Bekenntnis zu einem System, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt. Selbst wenn diese Protokollnotiz Teil des Vertrags und damit völkerrechtlich verbindlich ist, bedeutet die Änderung des Vertragstextes eine Abwertung des Wettbewerbsprinzips.

Wettbewerbspolitik muss aber ein vordringliches Ziel verfolgen: Sie soll ein Umfeld ermöglichen, in dem sich die Marktkräfte frei entfalten können. Wenn sich Wettbewerbspolitik letztlich nicht mehr als Ordnungspolitik versteht, sondern sich zumindest auch anderen Zielen verpflichtet fühlt, gerät sie in einen gefährlichen Spagat. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs herzustellen und zu sichern, ist gute Wettbewerbspolitik – und damit auch die beste Industriepolitik. ■



## Irrtümer über die Ökonomisierung des Wettbewerbsrechts

*Prof. Dr. Justus Haucap  
Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität Erlangen-Nürnberg  
und Mitglied der Monopolkommission*

■ Zwischen Ökonomen und Juristen kommt es leicht zu Missverständnissen. Dies gilt auch im Fall des sogenannten „more economic approach“, also des stärker ökonomisch fundierten Ansatzes in der Wettbewerbspolitik. Besonders problematisch ist, dass selbst innerhalb der beiden Disziplinen keine Einigkeit zu herrschen scheint, was unter „more economic approach“ zu verstehen ist und welche Ziele damit verfolgt werden. Der vorliegende Beitrag versucht, einige dieser Missverständnisse auszuräumen und zu einer Versachlichung der vor allem in Deutschland zum Teil sehr hitzig geführten Debatte beizutragen.

Sowohl unter Ökonomen als auch unter Juristen ist unbestritten, dass gesicherte ökonomische Erkenntnisse über Wettbewerbszusammenhänge, Unternehmensstrategien sowie deren Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Marktteilnehmer in die Wettbewerbspolitik einfließen sollten. Klar ist auch, dass nicht jede neue Erkenntnis sofort und unmittelbar zu einer Gesetzesänderung führen sollte, welche die bestehende Rechtsprechung ungültig werden lässt und somit Rechtsunsicherheit schafft. Bei der Frage, wann neue ökonomische Erkenntnisse in die Wettbewerbspolitik einfließen sollten, ist also zwischen dem Verlust von Rechtssicherheit einerseits und der Verbesserung der Entscheidungsqualität andererseits abzuwägen.

### *Einzelfallprüfungen versus Per-se-Verbote*

Verbesserung der Entscheidungsqualität bedeutet, dass die Wettbewerbsbehörden seltener Fehlurteile treffen, bei denen sie entweder wettbewerbskonformes Verhalten als wettbewerbswidrig oder wettbewerbswidriges Verhalten als wettbewerbskonform einstufen. Das verbesserte Abwägen zwischen den beiden möglichen Fehlern ist meines Erachtens der wichtigste Aspekt des „more economic approach“. Das heißt, es geht um die Frage, wie viele Informationen von den Wettbewerbsbehörden berücksichtigt werden sollten, um einen konkreten Sachverhalt beurteilen zu können.

Grund für die Forderung vieler Ökonomen nach stärkerer Berücksichtigung zusätzlicher Informationen ist die ökonomische Erkenntnis, dass viele unternehmerische Praktiken mal positive und mal negative Auswirkungen auf den Wettbewerb, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt oder die Verbraucher haben. Während zum Beispiel traditionell die Auffassung herrschte, dass sich vertikale Preisbindungen negativ auf den Wettbewerb auswirken, belegen heute zahlreiche Modelle, dass sich vertikale Preisbindungen auch positiv auswirken können. Somit stellt sich die Frage, ob eine Praxis, die positive Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Wohlfahrt und die Verbraucher haben kann, per se untersagt werden sollte.

An dieser Stelle machen viele Ökonomen den Fehler, die Frage zu verneinen. Wenn die Auswirkungen unternehmerischen Handelns ambivalent sind, so die Argumentation, müsse man eine Einzelfallprüfung vornehmen („Rule of Rea-

son“). Diese Argumentation greift allerdings zu kurz.<sup>1</sup> Der Übergang zu einem „Rule of Reason“-Standard ist nicht automatisch sinnvoll. Angenommen, eine bestimmte Handlung habe in 99,9 Prozent aller Fälle negative Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Wohlfahrt und die Verbraucher. Rechtfertigen die sehr wenigen positiven Fälle (0,1 Prozent) den Aufwand einer Einzelfallprüfung auch aller anderen Fälle? Ökonomisch betrachtet nicht: Auch wenn es in 0,1 Prozent aller Fälle zu Fehlurteilen kommt, ist das Verfahren noch effizient, da Informations- und Transaktionskosten reduziert werden und Rechtssicherheit gewährleistet ist. Per-se-Verbote lassen sich also gut begründen.

Was aber, wenn es nicht nur sehr wenige Fälle sind, in denen eine bestimmte Handlung positive Wettbewerbswirkungen entfaltet, sondern in zehn, 20, 30 oder 40 Prozent der Fälle? An welchem Punkt sollte von einer Per-se-Regel zu einer Einzelfallprüfung übergegangen werden? Die Frage ist nicht leicht zu beantworten. Klar ist jedoch, dass irgendwo der Punkt erreicht ist, an dem ein Festhalten an einem Per-se-Verbot ineffizient ist – auch wenn durch eine stärkere Einzelfallprüfung gewisse Rechtsunsicherheit entsteht –, ebenso wie es ineffizient ist, prinzipiell eine Einzelfallprüfung vorzunehmen.

### *Effizienz im Dienste der Verbraucher*

Warum fordert die EU-Kommission aber dann die Einzelfallprüfung aller potenziellen Wettbewerbsverstöße und verlangt auch noch eine Umkehr der Beweislast, sodass die Kartellbehörden den Nachweis führen müssen, dass ein Nachteil für die Verbraucher entsteht? Die Antwort ist: Das tut sie nicht! Dies ist, wie mir scheint, einer der durchaus verbreiteten Irrtümer über den „more economic approach“. Ein solches Vorgehen wäre in der Tat ein Suizidversuch der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission.<sup>2</sup>

Betrachtet man zum Beispiel die vom „more economic approach“ geprägten Richtlinien der EU-Kommission zu horizontalen Fusionen, stellt man fest, dass Fusionen nun untersagt werden sollen, wenn sie zu einer nennenswerten Reduktion effektiven Wettbewerbs führen. Um dies beurteilen zu können, verwendet die EU-Kommission eine ganze Reihe von Indikatoren (Konzentrationsmaße, Markteintrittsbarrieren etc.). Eine Fusion, die eine marktbeherrschende Stellung verstärkt, wird nach wie vor untersagt werden, ohne dass die Kommission im Einzelfall den Schaden für die Verbraucher oder die Wohlfahrt nachweisen muss. Hier gilt nach wie vor die Generalvermutung, dass eine Fusion, die effektiven Wettbewerb hemmt, schlecht für die Verbraucher und die Wohlfahrt ist.

Allerdings werden die fusionierenden Unternehmen nun in die Lage versetzt, diese Generalvermutung zu entkräften und das Gegenteil zu beweisen. In den neuen Fusionsrichtlinien gibt es einen wichtigen Unterschied zu den früheren Leitlinien: die sogenannte Effizienzverteidigung. Hier ist jedoch gerade die Beweislast – aus gutem Grund – umgekehrt. Nicht die EU-Kommission muss beweisen, dass eine Fusion, die den effektiven Wettbewerb maßgeblich reduziert, ineffizient ist. Im Gegenteil: Die fusionierenden Parteien müssen die Effizienzgewinne darlegen. Und die Hürde für den Beweis dieser Effizienzen ist dabei von der EU-Kommission sehr hoch gelegt worden. Es reicht nicht aus, einfach

<sup>1</sup> Vgl. Michael D. Whinston, Lectures on Antitrust Economics, MIT Press, Cambridge, MA 2006, Seite 19.

<sup>2</sup> Vgl. Ingo Schmidt, More Economic Approach: Ein wettbewerbspolitischer Fortschritt? in: Ingo Brinker/Dieter H. Scheuing/Kurt Stockmann (Hrsg.), Recht und Wettbewerb: Festschrift für Rainer Bechthold zum 65. Geburtstag, C.H. Beck, München 2006, Seiten 409-418.

positive Wohlfahrtswirkungen einer Fusion zu demonstrieren. Die Effizienzen müssen so ausgeprägt sein, dass die Verbraucher davon profitieren. Zudem müssen die Effizienzen fusionsspezifisch sein, das heißt, sie dürfen sich nicht durch andere Formen der Kooperation ähnlich erreichen lassen.

Es gibt gute Gründe, die Effizienzverteidigung für fusionierende Unternehmen schwieriger zu gestalten und die Hürden zu erhöhen. Fusionierende Parteien haben höhere Anreize, ihre Effizienzgewinne darzulegen und zu übertreiben, als es Anreize für Verbraucher gibt, genau dies zu entkräften.<sup>3</sup> Da die Kartellbehörden zudem nur beschränkt über Informationen verfügen, ist ein sehr strenger Test zu verwenden, um eine Effizienzverteidigung zuzulassen.

Genau das wird aber durch den Verbraucherstandard erreicht: Die Effizienzgewinne müssen so hoch sein, dass sogar die Verbraucher davon profitieren. Nicht die Kartellbehörden müssen den Schaden für die Verbraucher belegen. Im Gegenteil: Die Unternehmen müssen den Vorteil für den Verbraucher überzeugend belegen, um eine ansonsten wettbewerbshemmende Fusion ausnahmsweise zu genehmigen. Ähnliches gilt für Kartelle bzw. andere Kooperationsvereinbarungen zwischen Unternehmen und für Praktiken, die im Verdacht stehen, eine marktbeherrschende Stellung zu missbrauchen.

### *Wettbewerbsfreiheit als Ziel?*

Fusionen sind weder per se verboten noch per se erlaubt. Stattdessen gibt es ausdifferenzierte Prüfkriterien, anhand derer Fusionen verboten werden oder nicht. Die stärkere Ausdifferenzierung von Regeln führt noch nicht zu einer Prüfung eines jeden Einzelfalls, auch wenn gegebenenfalls mehr Fusionen einzeln geprüft werden. Dies ist aber nicht zwangsläufig ineffizient, sondern der ökonomischen Erkenntnis geschuldet, dass in Ausnahmefällen selbst Fusionen, die den Wettbewerb reduzieren, gut für Produzenten und Verbraucher sein können. Zu fragen ist nur, wie ausdifferenziert die Normen sein sollten.

Parallel dazu stellt sich die Frage, was das Ziel der Wettbewerbspolitik sein sollte. In Deutschland wird insbesondere von Juristen die Wettbewerbsfreiheit hoch gehalten; der Wettbewerb sei als Institution zu schützen. Als Ökonom muss man akzeptieren, dass sich die Rechtsprechung in Deutschland so entwickelt hat, dass der Schutz einer unklar definierten Wettbewerbsfreiheit Ziel des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist und dass diese Freiheit gegebenenfalls sogar in den Fällen zu schützen ist, in denen der Wettbewerb den Verbrauchern schadet. Welche Freiheit hier geschützt wird, ist allerdings unklar. So hat *Carl Christian von Weizsäcker* jüngst darauf hingewiesen, dass es die eine Wettbewerbsfreiheit schon theoretisch gar nicht geben kann.<sup>4</sup> Das Untersagen einer bestimmten Handlung heißt immer, dass die Wettbewerbsfreiheit eines oder mehrerer Marktteilnehmer zugunsten der Wettbewerbsfreiheit eines oder mehrerer anderer Marktteilnehmer beschnitten wird. Ein Abwägen ist also in jedem Fall erforderlich, und für ein solches Abwägen werden Kriterien benötigt.

3 Vgl. Damien Neven/Lars-Hendrik Röller, Consumer Surplus vs. Welfare Standard in a Political Economy Model of Merger Control, *International Journal of Industrial Organization* 23, 2005, Seiten 829-848; Johan Lagerlöf/Paul Heidhues, On the Desirability of an Efficiency Defense in Merger Control, *International Journal of Industrial Organization* 23, 2005, Seiten 803-827.

4 Vgl. Carl Christian von Weizsäcker, Konsumentenwohlfaht und Wettbewerbsfreiheit: Über den tiefen Sinn des „Economic Approach“, *Wirtschaft und Wettbewerb* 57, 2007, Seiten 1078-1084.



Interessant ist in diesem Kontext die Gesetzesbegründung zur Einführung des GWB von 1955.<sup>5</sup> Gleich zu Beginn heißt es dort: „Das ‚Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen‘ stellt eine der wichtigsten Grundlagen zur Förderung und Erhaltung der Marktwirtschaft dar. Es soll die Freiheit des Wettbewerbs sicherstellen und wirtschaftliche Macht da beseitigen, wo sie die Wirksamkeit des Wettbewerbs und die ihm innewohnenden Tendenzen zur Leistungssteigerung beeinträchtigt und die bestmögliche Versorgung der Verbraucher infrage stellt.“ Wettbewerbsfreiheit ist also nicht immer und überall zu gewährleisten, sondern nur dort, wo es eben auch effizient ist.

Die Rede ist zudem auch von der „Erkenntnis, dass die freie Unternehmerwirtschaft, die Freiheit der Konsumwahl und die freie Preisbildung das leistungsfähigste und der allgemeinen Wohlförderung am ehesten dienende Wirtschaftssystem ist“. Wirtschaftliche Macht hingegen berge die „Gefahr der Übervorteilung des Verbrauchers, die Gefahr volkswirtschaftlicher Fehlinvestitionen und die Möglichkeit der Beeinträchtigung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts“.

Allein der Ausdruck „wirksamer Wettbewerb“ suggeriert, dass es um Wirkungen von Wettbewerb gehen muss. Dazu passt auch, was in der Gesetzesbegründung im Abschnitt über Marktaufsicht bei unvollständigem Wettbewerb zu lesen ist: „In einer Reihe von Märkten ist aus verschiedenen Gründen (...) die Marktform des vollständigen Wettbewerbs nicht herzustellen. Da der Wettbewerb nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Leistungssteigerung und Fortschrittsförderung ist, würde sich der Gesetzgeber der Gefahr eines wirklichkeitsfremden Schematismus aussetzen und schwere wirtschaftliche Schäden heraufbeschwören, wenn er eines theoretischen Prinzips wegen auf diesen Märkten den vollständigen Wettbewerb wieder herstellen wollte.“

Und im Abschnitt über Wirtschaftsbereiche mit unvollständigem Wettbewerb heißt es: „Weiterhin müssen grundsätzlich diejenigen gemeinsamen Marktmaßnahmen statthaft sein, die durch Beschränkung des Wettbewerbs erst die Voraussetzungen für eine Leistungssteigerung und verbesserte Versorgung der Verbraucher bewirken (Rationalisierung).“

In der Bundestagsdebatte zur Einführung des GWB schließlich hat *Ludwig Erhard* 1952 erklärt: „Denn gerade dieses Gesetz wird dafür Sorge tragen, dass der Drang und Zwang zur Leistung in der deutschen Wirtschaft lebendig bleiben und dass diese Vorteile (...) dann auch tatsächlich dem gesamten Volk, dem Verbraucher, zugute kommen. Das ist der Sinn dieses Gesetzes.“<sup>6</sup>

### *Wettbewerbspolitik: Besser mehr als weniger ökonomisch fundiert*

Dies alles hat vermutlich keine besondere Relevanz, da – wenn ich als Ökonom die Rechtsprechung richtig verstehe – Wettbewerb entgegen dem, was wörtlich in der Gesetzesbegründung steht, nach der heutigen Rechtsauslegung eben doch Selbstzweck ist und nur indirekt ein Mittel zur Leistungssteigerung und Fortschrittsförderung. Dennoch ist schwer nachzuvollziehen, wie der von der EU-Kommission favorisierte „more economic approach“ zum Teil verteuert wird. Ziel des stärker ökonomisch fundierten Ansatzes ist meines Erachtens,

<sup>5</sup> Vgl. im Folgenden Deutscher Bundestag, Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Drucksache 1158, 1955, Seiten 21 f.

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag, Sitzungsprotokoll 220, Sitzung am 26. Juni 1952, Seite 9750.



Auswirkungen unternehmerischen Handelns besser zu verstehen und zusätzliche Informationen bei der Beurteilung und möglichen Untersagung unternehmerischer Handlungen einzubeziehen. Dies hat nichts mit Industriepolitik zu tun und widerspricht nicht einem liberalen Wettbewerbsverständnis.

Das Argument, aufgrund der mangelnden Prognostizierbarkeit wettbewerblicher Prozesse sei der „more economic approach“ abzulehnen, vermag nicht zu überzeugen. Auch ein weniger ökonomisch fundierter Ansatz geht von bestimmten Wirkungszusammenhängen aus, ansonsten wäre der Begriff des wirksamen Wettbewerbs sinnlos. Vielmehr aber ist zu bedenken, dass unter dem heute praktizierten weniger ökonomisch fundierten Ansatz einige unternehmerische Praktiken per se staatlich untersagt werden, um die sogenannte Wettbewerbsfreiheit selbst auf Kosten der Verbraucher zu schützen – gemeint ist hier wohl die Freiheit der Wettbewerber.

Wenn sich Wettbewerbsprozesse nicht prognostizieren ließen, wäre die Frage zu stellen, wie sich das staatliche Untersagen bestimmter privater Verträge überhaupt rechtfertigen ließe. In diesem Fall wäre wohl eher der vollständige Verzicht auf staatliches Eingreifen und damit das Ende der Wettbewerbspolitik angezeigt. Wenn sich bestimmte Wirkungszusammenhänge mit hinreichender Sicherheit feststellen lassen und die Erkenntnis gereift ist, dass sich diese Wirkungszusammenhänge nicht so einfach darstellen, wie lange geglaubt wurde, so sollten moderne ökonomische Methoden benutzt werden, um zusätzliche Erkenntnisse über einen Fall zu gewinnen. Effizienzverteidigungen für Ausnahmefälle sollten ebenfalls zugelassen werden. Ein so verstandener „more economic approach“ kann dazu beitragen, zwischen der Einschränkung verschiedener Wettbewerbsfreiheiten abzuwägen. Und er steht auch nicht im Widerspruch zu den ursprünglichen Zielen des GWB. ■

# Jahresgutachten des Sachverständigenrates: „Das Erreichte nicht verspielen“

*Dr. Peter Westerheide*

*Wirtschaftswissenschaftler im Forschungsbereich „Internationale Finanzmärkte und Finanzmanagement“  
am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim*

Der Titel des diesjährigen Jahresgutachtens des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bringt zum Ausdruck, dass der Reformprozess in Deutschland erhebliche Fortschritte gemacht hat. Gleichzeitig enthält er die deutliche Mahnung, die Erfolge nicht durch eine an Partikularinteressen und Wahlerfolgen orientierte Politik aufs Spiel zu setzen und bei der Reformierung des Sozial- und Steuersystems auf langfristigem Wachstumskurs zu bleiben. Das Gutachten steht unter [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de) bereit.

Der Sachverständigenrat prognostiziert für das kommende Jahr im Jahresdurchschnitt ein gesamtwirtschaftliches Wachstum von 1,9 Prozent und damit eine erheblich geringere Zunahme des Bruttoinlandsprodukts als im laufenden Jahr (2,6 Prozent). Die Aussicht auf geringeres Wachstum sei auf die gestiegenen weltwirtschaftlichen Risiken zurückzuführen. Insbesondere verschlechterten die Unsicherheiten durch die Finanzmarktkrise, die gedämpfte wirtschaftliche Entwicklung in den USA und der steigende Euro-Dollar-Kurs die Exportaussichten. Motor der konjunkturellen Entwicklung im kommenden Jahr werde der private Konsum sein: Nachdem der private Verbrauch aufgrund der Umsatzsteuererhöhung und den damit verbundenen Vorzieheffekten im Jahr 2006 insgesamt einen leichten Rückgang um 0,1 Prozent im Jahr 2007 aufweisen werde, rechnen die Sachverständigen im kommenden Jahr mit einem deutlichen Plus von 1,7 Prozent. Getrieben werde die Zunahme vor allem vom Anstieg der verfügbaren Einkommen (nominal um 3,1 Prozent, real um 1,1 Prozent), der mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit und dem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einhergehe.

Während 2007 die Produktionskapazitäten deutlich ausgeweitet wurden und außerdem Vorzieheffekte wegen des Wegfalls der degressiven Abschreibung für bewegliche Güter des Anlagevermögens wirksam wurden, sei 2008 mit einem geringeren Wachstum der Investitionen zu rechnen: Nachdem die Ausrüstungsinvestitionen 2007 noch um 10,7 Prozent zugenommen haben, erwartet der Rat im kommenden Jahr ein deutlich schwächeres Wachstum von nur noch 3,4 Prozent. Auch

## Mitglieder des Rates

Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup (Vorsitzender)  
Prof. Dr. Peter Bofinger  
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz  
Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro  
Prof. Dr. Wolfgang Wiegard

die Bauinvestitionen werden – nach einem Wachstum von 2,6 Prozent im Jahr 2007 – mit 1,7 Prozent im Jahr 2008 deutlich schwächer ansteigen. Hier zeichnen sich, wie bereits im Jahr 2007, unterschiedliche Tendenzen für die privaten, gewerblichen und öffentlichen Bauinvestitionen ab. Der private Wohnungsbau sei nach dem Wegfall der Eigenheimzulage für Neuerwerbe zu Jahresbeginn 2006 und den Vorzieheffekten durch die Umsatzsteuererhöhung von starken Rückgängen bei den Genehmigungen geprägt gewesen, der Mietwohnungsbau vom Wegfall der degressiven Abschreibung für Mietwohngebäude ebenfalls zu Jahresbeginn 2006. Auch im Jahr 2008 sei hier nicht mit einer durchgreifenden Erholung zu rechnen: Insgesamt werde der Wohnungsbau stagnieren. Weiterhin zunehmen würden dagegen die öffentlichen (um 2,7 Prozent) und die gewerblichen Bauinvestitionen (um 4,3 Prozent).

Die Exporte werden im nächsten Jahr mit sechs Prozent voraussichtlich abermals deutlich, aber doch erheblich schwächer wachsen als im laufenden Jahr (8,2 Prozent). Darin kämen die Abschwächung der Weltkonjunktur und die abnehmende preisliche Wettbewerbsfähigkeit aufgrund des stei-

genden Euro-Dollar-Kurses zum Ausdruck. Die Importe würden dagegen wie in 2007 auch im kommenden Jahr um 6,5 Prozent zunehmen.

Für die Inflationsentwicklung 2008 geben die Sachverständigen weitgehend Entwarnung: Insgesamt werde die Steigerungsrate der Verbraucherpreise auf der Basis des nationalen Preisindex zwei Prozent betragen und damit geringfügig unter der durchschnittlichen Inflationsrate des laufenden Jahres (2,1 Prozent) liegen. Zu berücksichtigen sei allerdings, dass die Basiseffekte der Umsatzsteueranhebung zu Jahresbeginn 2007 im kommenden Jahr auslaufen, sodass der eigentliche Preisauftrieb höher sei. Dennoch seien „insgesamt (...) für das Jahr 2008 keine Inflationsgefahren zu erkennen“ (TZ 118), da auch keine Zweitrundeneffekte durch überzogene Lohnerhöhungen zu erwarten seien.

Der Aufschwung am Arbeitsmarkt wird sich nach Ansicht des Rates im kommenden Jahr mit geringerem Tempo fortsetzen. Erstmals werde die Zahl der Erwerbstätigen die Marke von 40 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt übersteigen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung werde 2008 mit einer Rate von nur noch einem Prozent (nach 2,2 Prozent im Vorjahr) zunehmen, auch die Zahl der Selbständigen werde nur noch um 0,7 Prozent wachsen. Die Arbeitslosenquote werde von 9,0 auf 8,3 Prozent sinken, dies entspricht einem weiteren Rückgang um rund 320 000 Personen. Nach wie vor blieben erhebliche Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland bestehen: Im Westen werde die Arbeitslosenquote nur noch 6,7 Prozent betragen, in Ostdeutschland werde sie mit 14,3 Prozent mehr als doppelt so hoch sein.

Der Staatshaushalt werde im kommenden Jahr voraussichtlich mit einem leichten Plus von 0,2 Prozent abschließen: Dies sei vor allem auf eine Verbesserung der Einnahmen zurückzuführen. Absehbare Einnahmeausfälle durch die Unternehmensteuerreform und sinkende Gewinne der Unternehmen werden vermutlich durch steigende Einnahmen aus der Lohnsteuer und aus Sozialversicherungsbeiträgen überkompensiert. Auf der Ausgabenseite führen steigende Einzelleistungen (Überschneidung von Elterngeld und Erziehungsgeld, BaföG, Entwicklungshilfe, Verteidigungsausgaben), Ausweitungen der Investitionsausgaben der Gemeinden und wachsende Gehälter der öffentlichen Angestellten zu einem Anstieg. Zudem werden die Renten steigen und damit den Rückgang der Ausgaben für das Arbeitslosengeld mehr als ausgleichen. Noch nicht auf der Rechnung ha-

ben die Ratsmitglieder zunehmende Ausgaben infolge derzeit in der Diskussion befindlicher Maßnahmen, wie etwa die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose oder eine Erhöhung des Arbeitslosengeldes II. Die Umsetzung entsprechender Vorschläge würde die Hoffnung auf einen Haushaltsüberschuss sofort zunichte machen.

Die Prognose des Sachverständigenrates beruht auf den Annahmen, dass es infolge der Immobilienkrise in den USA dort nicht zu einer Rezession kommt und dass sich auch die Finanzierungsbedingungen für die deutschen Unternehmen nicht wesentlich verschlechtern. Für den Ölpreis wird angenommen, dass er sich auf einem Niveau von 80 Dollar je Barrel einpendelt, der Wechselkurs des Euro wird im Jahresdurchschnitt bei etwa 1,43 Dollar je Euro liegen. Gravierende Abweichungen von der Prognose können insbesondere dann auftreten, wenn mehrere dieser Annahmen zugleich nicht zutreffend sein sollten. Allerdings weist der Rat auch darauf hin, dass nicht alle Risiken positiv korreliert sind: So würden etwa eine weitere Aufwertung des Euro die negativen Auswirkungen eines Ölpreisanstiegs auf die deutsche Konjunktur bremsen.

### *Finanzmarktkrise: Komplexe Ursachen - keine einfache Therapie*

Sehr ausführlich befassen sich die fünf Gutachter in diesem Jahr mit der Entwicklung auf den internationalen Finanzmärkten. In einer umfassenden Analyse werden die Hauptursachen für das Entstehen der Krise um Hypothekenkredite, die an Kreditnehmer mit geringer Bonität (Subprime-Hypotheken) vergeben wurden, herausgearbeitet: Zum einen habe die Niedrigzinspolitik der US-amerikanischen und der japanischen Notenbank Anreize zu riskanten Finanzierungsgeschäften mit einem hohen Fremdkapitalanteil und einem hohen Hebel auf die Eigenkapitalrendite gegeben. In diesem Zusammenhang werden auch die sogenannten Carry-Trades problematisiert: Transaktionen, bei denen Kreditnehmer sich in einem Niedrigzinsland (wie zum Beispiel Japan) verschulden und die Mittel in einem Land mit höheren Zinsen wieder anlegen. Diese Transaktionen hätten das Zinsniveau in den USA auch dann noch niedrig gehalten, als die Notenbank bereits wieder auf einen restriktiveren Kurs gewechselt war.

Zum anderen habe der Mechanismus der Wechselkursanpassung beim US-Dollar nicht gegriffen:

Die hohe Verschuldungsneigung der privaten Haushalte in den USA und das damit einhergehende Leistungsbilanzdefizit hätten eigentlich eine Abwertung des US-Dollars hervorrufen müssen. Dies sei jedoch durch die Devisenmarktinterventionen vieler Schwellenländer, unter ihnen China, verhindert worden, die aus handelspolitischen Motiven eine Aufwertung ihrer Währungen verhindern wollten. Ein Auftrieb bei den Importpreisen, der frühere Zinsanhebungen der amerikanischen Notenbank erfordert hätte, sei damit vermieden worden.

Das niedrige Zinsniveau habe in mehreren Ländern einen ausgeprägten Immobilienboom hervorgerufen. Die Erwartung weiter steigender Immobilienpreise hätte einerseits die Kreditgeber zu nachlässiger Bonitätsprüfung verleitet, andererseits viele Kreditnehmer dazu gebracht, Schulden über ihre Leistungsfähigkeit hinaus aufzunehmen. Der Rat warnt ausdrücklich vor weiteren Turbulenzen in der Subprime-Krise, da in vielen Kreditverträgen die fälligen Zinsanpassungen nach Auslaufen der anfänglichen Niedrigzinsphase noch bevorstünden.

Besonders intensiv wird im Gutachten die Problematik der Verbriefung von Immobilienkrediten diskutiert, die sogar als „Alchemie“ (TZ 151) bezeichnet wird. Grundsätzlich handele es sich bei der Verbriefung von Forderungen zwar um einen Prozess, der eine bessere Diversifikation von Risiken und die internationale Handelbarkeit von Forderungen ermögliche. Insofern könne der Verbriefung durchaus eine stabilisierende Funktion zukommen. Probleme ergäben sich aber bei falscher Allokation und Bewertung der Risiken. In diesem Zusammenhang spiele die Aufteilung der Risiken in einzelne Tranchen mit unterschiedlichem Risikograd eine entscheidende Rolle: Diese Risikodifferenzierung erlaube es, aus einem insgesamt als durchschnittlich bewerteten Portfolio einen hohen Anteil sehr gut bewerteter Kredite zu extrahieren, die dann auch an Investoren mit hohen Anforderungen an die Ausfallsicherheit ihrer Anlagen weiterveräußert werden können. Auch dieses Prinzip kritisieren die Sachverständigen im Grundsatz nicht. Vielmehr sei die richtige Bewertung das Grundproblem: „Der Dreh- und Angelpunkt liegt in der korrekten Wiedergabe der Ausfallwahrscheinlichkeiten der verschiedenen Tranchen“ (TZ 158). Die Analyse der Ausfallwahrscheinlichkeiten beruhe auf statistischen Modellen, die auf Vergangenheitsdaten basieren und – auch wegen der kurzen Erfahrungen mit komplexen strukturierten Produkten – fehleranfällig seien.

Darüber hinaus sei mit der Tendenz zur Verbriefung eine Reihe von weiteren Problemen verbunden: Zu nennen seien hier Anreizprobleme, die entstehen können, weil Banken ihre traditionelle Kontrollfunktion nicht mehr ausreichend wahrnehmen, wenn sie ihre Risiken an Dritte weiterverkaufen: „In der Welt der Verbriefung, in der die Banken nicht mehr nur das Modell des ‚buy and hold‘, sondern auch das des ‚originate and distribute‘ verfolgen, besteht die Gefahr, dass das Monitoring weniger sorgfältig durchgeführt wird“ (TZ 166). Zu Anreiz- und Kontrollproblemen komme es gegenüber den Erwerbern von Forderungen bzw. Risiken, aber auch gegenüber Aktionären und Einlegern. Auch die Rating-Agenturen stünden in einem Interessenkonflikt, da sie einerseits Risiken möglichst objektiv beurteilen sollten, andererseits aber auch von den Emittenten strukturierter Produkte bezahlt werden. Gerade auf die Rating-Agenturen komme es aber an: Sie übernahmen „in der Welt der Verbriefung de facto die Funktion einer globalen Bankenaufsichtsbehörde“ (TZ 169).

Die aktuellen Probleme seien vor allem auf die Finanzierung langfristiger Forderungen (die zugrunde liegenden Hypothekenkredite) durch kurzfristige Verbindlichkeiten zurückzuführen. Die zu diesem Zweck konstruierten Zweckgesellschaften verfügten selbst über wenig Eigenkapital und mussten zur Abdeckung des Liquiditätsrisikos daher von ihren Betreibern – den Banken – mit weitreichenden Kreditzusagen ausgestattet werden. Die Banken mussten ihrerseits diese Kreditzusagen nicht mit Eigenkapital unterlegen, sofern sie eine Laufzeit von weniger als einem Jahr hatten. Institute, die auf diese Instrumente vertraut hätten, hätten die Abtretbarkeit der Forderungen falsch eingeschätzt und seien in eine „Rationalitätenfalle“ gegangen: „Jeder einzelne Marktteilnehmer kann relativ problemlos einen verbrieften Titel veräußern und dafür kurzfristige Aktiva erwerben. Sobald das alle versuchen, wird deutlich, dass die zugrunde liegenden Forderungen eine sehr lange Restlaufzeit aufweisen und objektiv wenig liquide sind“ (TZ 173).

Keine Schuld an der derzeitigen Krise trügen dagegen die oft gescholtenen Hedgefonds: Diese hätten die aktuellen Probleme „weder ausgelöst noch verstärkt“ (TZ 181), sie hätten im Gegenteil sogar stabilisierend gewirkt, weil sie verbrieft Forderungen aufgekauft und so Liquidität bereitgestellt hätten.

Der Rat erörtert eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Stabilität des Finanzsystems. Zum einen unterstützt er eine intensivere internationale Überwachung der Währungspolitik, wie sie mit der im Jahr 2007 verabschiedeten „Entscheidung zur bilateralen Überwachung“ des Internationalen Währungsfonds intendiert ist. Zum zweiten plädiert er für eine stärkere Berücksichtigung der Finanzmarktstabilität in der Politik der Notenbanken. In diesem Zusammenhang äußern die Sachverständigen dezidierte Kritik an der engen Strategie der Inflationssteuerung, wie sie zum Beispiel die US-amerikanische Notenbank verfolgt. Eine zusätzliche Orientierungshilfe sei es, den aktuellen Geldmarktzins mit dem langfristigen neutralen (natürlichen) Zinssatz zu vergleichen: ein Ansatz, der im Grundsatz schon von *Knut Wicksell* 1898 formuliert wurde. Der breiter aufgestellte Analyserahmen der EZB – das Zwei-Säulen-Modell aus realer und monetärer Säule – wird hier als geeigneter beurteilt. Kritik übt der Rat auch an der Praxis der US-Notenbank, erst nach einer Krise stützend in den Markt einzugreifen statt vorbeugend zu agieren. Dieses Vorgehen fördere spekulatives Verhalten.

Deutlich sprechen sich die Sachverständigen für eine zentrale, einheitliche europäische Bankenaufsicht aus: „Auf mittlere Sicht wird es daher unumgänglich sein, einen einheitlichen Rahmen für die Bankenaufsicht in der Europäischen Union zu schaffen“ (TZ 215). Nach umfänglicher Diskussion vieler Argumente befürworten die Sachverständigen eine Integration der Bankenaufsicht in das Europäische System der Zentralbanken. Der Weg zu diesem Ziel sei gleichwohl noch weit, daher solle auf nationaler Ebene mit den entsprechenden Integrationsschritten begonnen werden: „Für Deutschland würde das bedeuten, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in die Bundesbank zu integrieren“ (TZ 223).

Schließlich werden verschiedene Ansätze erörtert, um die Transparenz im Finanzsystem zu erhöhen: Hier warnt der Rat allerdings explizit davor, vorschnell Konsequenzen zu ziehen, da das wirkliche Ausmaß der Krise noch nicht bekannt sei und die neuen Regeln von Basel II bereits einige Verbesserungen brächten. Zudem sei bei den spektakulären Schieflagen der beiden deutschen in die Subprime-Krise involvierten Banken durchaus bekannt gewesen, dass hier Eventualverbindlichkeiten in erheblicher Höhe eingegangen worden seien. Basel II könne schon einiges mehr an Transparenz schaffen, darüber hinaus sei ein europäisches Kreditregister zu befürworten. Zusätzliche

Informationen über Hedgefonds könnten durch regelmäßige Befragungen ihrer Hausbanken gewonnen werden. Informationsasymmetrien über das Risiko von Verbriefungen ließen sich verringern, wenn bekannt wäre, ob die Tranchen mit dem höchsten Risiko noch ganz oder teilweise vom ursprünglichen Forderungsverkäufer (Originator) gehalten werden. Schließlich könne man auch an eine eigene Rating-Skala für strukturierte Produkte und an eine höhere Standardisierung dieser Finanzinstrumente denken.

### *Lob und Tadel für die Sozialpolitik*

Die Situation in der gesetzlichen Rentenversicherung und der ergänzenden Alterssicherung beurteilt der Sachverständigenrat im Grundsatz positiv: „Auf dem Felde der Alterssicherung sind von der Politik in den letzten Jahren alle wichtigen Maßnahmen umgesetzt worden“ (TZ 251). Die Gutachter erwarten, dass nach der Rentensteigerung im laufenden Jahr um 0,54 Prozent im nächsten Jahr mit einer Anhebung um rund ein Prozent gerechnet werden kann. Darin kämen die positiven Effekte der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt (Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Entgelte) zum Ausdruck, die die negativen demographischen Effekte derzeit überkompensieren. Allerdings wird auch in Erinnerung gerufen, dass die Rentenanpassung in den Jahren 2005 und 2006 eigentlich negativ hätte ausfallen müssen und diese Anpassungen nur aufgrund der modifizierten Schutzklausel, die Rentensenkungen gegenwärtig verhindert, in die nächste Legislaturperiode verschoben wurden.

Die Einführung der Rente mit 67 begrüßen die Sachverständigen, sie monieren allerdings die Ausnahmeregelung für langjährig Versicherte mit 45 und mehr Beitragsjahren: „Diese Regelung stellt einen – auch verfassungsrechtlich bedenklichen – Verstoß gegen das die gesetzliche Rentenversicherung konstituierende Prinzip der Teilhabeäquivalenz dar, wonach gleiche Leistungen zu gleichen Rentenansprüchen führen“ (TZ 264). Zudem schmälere die Ausnahmeregelung die Erträge der Reform, da rund 30 Prozent der männlichen Versicherten (aber nur fünf Prozent der Frauen) diese Grenze überschreiten. Nach Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung führe die Ausnahmeregelung unter plausiblen Annahmen bezüglich des tatsächlichen Renteneintrittsverhaltens dazu, dass die Verringerung des Beitragssatzes durch die Rente mit 67 im Jahr 2030 nicht mehr 0,8, sondern lediglich 0,5 Prozentpunkte betrage.



Insgesamt bewirke die Rente mit 67 nach Berechnungen des Rates, dass die Rentenzahlungen im Jahr 2030 um 1,4 Prozentpunkte und das Renteniveau um 0,6 Prozentpunkte höher sein werden, als dies ohne Verschiebung der Regelaltersgrenze der Fall wäre. Außerdem weist der Sachverständigenrat auf die positiven Wachstumseffekte der Rente mit 67 hin: Nach seinen Berechnungen ergibt sich aus der damit verbundenen Vergrößerung des Erwerbspersonenpotenzials eine Steigerung der Wachstumsrate des Produktionspotenzials um „gut“ 0,1 Prozentpunkte in den Jahren 2012 bis 2023 und um „knapp“ 0,3 Prozentpunkte in den Jahren 2024 bis 2029 (TZ 268). Diese positiven Wachstumseffekte würden in der Diskussion um die Rente mit 67 oft übersehen.

Ausführlich befasst sich das Gutachten mit der in diesem Jahr beschlossenen unbefristeten Verlängerung der Sozialabgabenfreiheit für Beiträge, die in betriebliche Altersvorsorgesysteme eingezahlt werden: Hier komme es zu erheblichen Verteilungseffekten zwischen denjenigen, die diese Förderung nutzen und denen, die dies nicht tun. So stiegen die Beitragssätze in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, da die Bemessungsgrundlage – das sozialversicherungspflichtige Einkommen – sinke, während die Ausgaben-seite durch diese Maßnahme nicht berührt werde. Bei der Rentenversicherung lägen die Dinge erheblich komplexer: Die Rentenanpassungen für Bestandsrentner fielen aufgrund der niedrigeren Beitragssatzungen, der höheren Beitragssätze und des geringeren Anstiegs der sozialversicherungspflichtigen Entgelte geringer aus. Dieser Effekt treffe auch die älteren Erwerbstätigen, selbst wenn sie die Möglichkeit der sozialversicherungsfreien Einzahlung in die betriebliche Altersvorsorge nutzten. Jüngere Erwerbstätige könnten dagegen von der höheren Rendite in der betrieblichen Altersvorsorge stärker profitieren, die niedrigere Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung werde damit überkompensiert. Dieser positive Effekt schlage etwa ab dem Geburtsjahrgang 1970 durch. Verlierer seien in jedem Fall alle diejenigen, die die Freistellung der Einzahlungen in die betriebliche Altersvorsorge nicht nutzen oder nicht nutzen können.

Um Altersarmut bei Geringverdienern und einer entsprechenden Belastung der Sozialsysteme durch steuerfinanzierte Grundsicherung vorzubeugen, spricht sich der Sachverständigenrat darüber hinaus für eine Pflichtversicherung aller Selbständigen aus, die nicht bereits – wie zum Beispiel die Angehörigen der verkammerten Berufe –

in einem obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert sind. Sorge bereite vor allem die wachsende Zahl der sogenannten Soloselbständigen mit oft geringen Einkommen.

### *Unzureichende Reformen der Sozialversicherung*

Heftige Kritik übt der Sachverständigenrat an der Reform der gesetzlichen Krankenversicherung, namentlich am Gesundheitsfonds. Die entsprechende Passage fällt im diesjährigen Gutachten gleichwohl kurz aus, nachdem der Rat sich im letzten Jahr ausführlich damit beschäftigt hatte. Der Gesundheitsfonds stelle eine politische Kompromissformel dar, die keines der finanzierungsseitigen Probleme der Krankenversicherung löse und den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen aushebele. Im Endeffekt käme es nicht zu einem Wettbewerb um bessere Leistungen, sondern um Versicherte mit hohen Einkommen. Einen Vorteil habe die Kompromisslösung immerhin: Viele Entscheidungen seien lediglich aufgeschoben worden, bei neuen politischen Mehrheiten sei ein Wechsel zur Bürgerversicherung oder zum einkommensunabhängigen Konzept der Gesundheitsprämie immer noch möglich. „Insofern gilt gerade bei der Gesundheitsreform 2007: Nach der Reform ist vor der Reform“ (TZ 290).

Für nicht ausreichend hält der Sachverständigenrat auch die Reformen bei der Pflegeversicherung. Problematisch sei insbesondere, dass einer deutlichen Ausweitung der Leistungen kein adäquates Finanzierungskonzept gegenüberstehe, das die Arbeitskosten nicht noch weiter erhöhe. Im Einzelnen sähen die Reformmaßnahmen zwar auch Ausgaben senkende Maßnahmen vor: So soll die kostengünstigere ambulante Pflege der stationären vorgezogen werden, betreute Wohnformen und bürgerschaftliches Engagement gefördert sowie für berufstätige Angehörige Freiräume zur Übernahme von Pflegeleistungen geschaffen werden. Kosten steigernd wirke dagegen die Einbeziehung Demenzkranker in die Pflege. Langfristig werde die Entwicklung der Beiträge vor allem durch die vorgesehene Dynamisierung der Leistungen ab 2015 und die demographische Entwicklung beeinflusst: Nach den Berechnungen des Sachverständigenrates ist im Jahr 2050 mit einem Beitragssatz von rund 3,18 Prozent zu rechnen (aktuell: 1,76 Prozent als arithmetisches Mittel der Beitragssätze für Kinderlose und Versicherte mit Kindern). Nach den Annahmen der Bundesregierung, die mit geringeren Ausgabensteigerungen rechnet, er-

gibt sich für 2050 lediglich ein Anstieg des Beitragssatzes auf 2,48 Prozent.

In der Diskussion, ob Ausgleichszahlungen aus der kapitalgedeckten privaten Pflegeversicherung zugunsten der umlagefinanzierten sozialen Pflegeversicherung geleistet werden sollten, positioniert sich der Rat auf der Seite der Befürworter. Zu rechtfertigen seien solche Ausgleichszahlungen aber nur temporär, weil bis 1998 Möglichkeiten für Neurentner bestanden, aus der privaten in die gesetzliche Pflegeversicherung zurückzukehren, ohne die Altersrückstellungen aus dem privaten System mitzunehmen. Die aus diesem Grund zu leistenden Ausgleichszahlungen seien aber deutlich geringer als die von der SPD geforderte Summe von einer Milliarde Euro pro Jahr, mit der die systembedingte Risikoentmischung zwischen privater und gesetzlicher Rentenversicherung korrigiert werden sollte.

Eine grundsätzliche Finanzierungsreform in der Pflegeversicherung durch Umstieg auf ein Kapitaldeckungsverfahren hält der Sachverständigenrat inzwischen für kaum mehr möglich: Das von ihm befürwortete Modell einer schrittweisen Umstellung (Kohortenmodell) hätte zwar die Vorzüge, die Spaltung des Marktes durch die Versicherungspflichtgrenze zu überwinden, die Pflegekosten von den Arbeitskosten zu entkoppeln und die Umverteilung zulasten der Jüngeren zu verringern. Aber: „Das Zeitfenster eines Umstiegs zum Kapitaldeckungsverfahren ist mit der Umsetzung der verabredeten Reform faktisch geschlossen. Denn mit zunehmender Reife dieses Umlagesystems und den dort erworbenen Ansprüchen steigen die Kosten eines Systemwechsels markant an“ (TZ 311). Einziger Ausweg, um im gegenwärtigen System die Belastung des Faktors Arbeit zu reduzieren, sei eine stärkere Belastung der Rentner mit den Kosten der Pflegeversicherung (Beitragssplitting). Die daraus resultierende Belastung für Rentner beläuft sich bei einem langfristig konstanten Beitragssatz für Arbeitnehmer von 2,01 Prozent im Jahr 2050 in einem vom Sachverständigenrat berechneten Szenario allerdings auf sehr hohe 6,4 Prozent: Zusatzbelastungen in dieser Höhe müssten durch zuvor höhere verfügbare Arbeitseinkommen kompensiert werden. In diesem Zusammenhang diskutiert der Rat das Konzept eines „Pflege-Riesters“: Damit ist eine Erhöhung der nach dem Altersvermögensgesetz geförderten Beträge und – obwohl nicht zur Riemer-Rente zählend – ggf. auch der abzugsfähigen Beiträge zur betrieblichen Altersvorsorge nach § 3 Nr. 63 EStG gemeint. Dies würde allerdings erhebliche fiskali-

sche Zusatzbelastungen nach sich ziehen. Dennoch hält der Rat eine solche Erweiterung des Förderrahmens bei einem Beitragssplitting in der Pflegeversicherung für geboten.

Im Hinblick auf die gegenwärtige gute finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung mahnt der Sachverständigenrat, den Beitragssatz nicht zu stark – unter das langfristig tragfähige Niveau – zu senken. Sonst würden bei einem konjunkturell bedingten Anstieg der Arbeitslosigkeit prozyklisch wirkende Beitragssatzsteigerungen notwendig. Die Berechnungen des Rates zur Ermittlung des langfristig tragfähigen Beitragssatzes ergeben gerade ein Niveau von knapp 3,9 Prozent, sodass die zu Jahresanfang 2008 inkrafttretende Senkung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte auf 3,9 Prozent mit dem Nachhaltigkeitsziel vereinbar ist. Dringend warnt der Sachverständigenrat – unter dem Rubrum „Kein Steinbruch für *Steinbrück*“ (TZ 320) – allerdings davor, die Arbeitslosenversicherung mit zusätzlichen versicherungsfremden Leistungen zu belasten. Dazu gehöre auch die in der Politik diskutierte Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose, die mit dem Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung nicht vereinbar sei: „Es widerspricht dem Charakter einer Risikoversicherung gegen den Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit, die Dauer der Lohnersatzleistung vom Alter des Versicherten abhängig zu machen“ (TZ 323). Ebenso wenig sei es geboten, aus den Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit Zuschüsse für die bedürfnisabhängige Grundsicherung zu leisten, wie dies derzeit erörtert werde: Dies sei „ein klarer Rückschritt in die fast schon überwunden geglaubte Vermengung der Aufgabensphären von Arbeitslosenversicherung und Bund“ (TZ 322).

### *Erfolge in der Finanzpolitik*

Der Finanzpolitik stellen die Sachverständigen insgesamt ein recht gutes Zeugnis aus, das gleichwohl eine Reihe von Anregungen für weitere Kurskorrekturen enthält. Erfreulicherweise sei der gesamte Haushalt nicht nur konjunkturbedingt ausgeglichen, sondern auch das strukturelle Defizit habe sich deutlich (von 1,7 auf 0,3 Prozent des nominalen Produktionspotenzials) verringert. Dazu habe neben der einnahmeseitigen Konsolidierung durch die Erhöhung der Umsatzsteuer beigetragen, dass Steuervergünstigungen und Finanzhilfen abgebaut bzw. gekürzt worden seien, unter anderem die Eigenheimzulage, die soziale Wohnraumförderung und der Sparerfreibetrag. Hin-



sichtlich der weiteren Haushaltsentwicklung weist der Rat wiederum auf die Notwendigkeit einer Neuregelung der staatlichen Schuldengrenze nach Artikel 115 Grundgesetz (investitionsorientierte Neuverschuldung) hin: Hierzu hat er im Jahresverlauf bereits eine Expertise vorgelegt, in der der Investitionsbegriff für die Verschuldungsgrenze konkreter definiert sowie eine staatliche Schuldenbremse herausgearbeitet wird und Sanktionen für den Fall der Verletzung der Verschuldungsgrenze vorgeschlagen werden.

Die mittelfristigen Perspektiven für die staatliche Budgetentwicklung bewerten die Sachverständigen positiv: „Insgesamt sollten, sofern in den nächsten Jahren keine Rezession auftritt, sowohl die Länder als auch die Gemeinden als Ganzes Finanzierungsüberschüsse realisieren können“ (TZ (384)). Der Bund weise zwar noch Defizite bis zum Jahr 2010 auf, die aber ebenfalls abnehmen würden. Für 2011 schließlich sei ein ausgeglichener Haushalt auch für den Bund zu erwarten. Dies könne auch schon früher eintreten: „Schließlich kann es nicht schaden, wenn der Bundesfinanzminister zur Überraschung der Öffentlichkeit (aber nicht der Experten) schon für das Wahljahr 2009 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt vorlegt oder im Wahljahr ankündigt“ (TZ 388). Allerdings moniert der Rat, dass sich der Anteil der Investitionen an den Ausgaben des Bundes in den nächsten Jahren (von 8,9 Prozent im Jahr 2007 auf 8,2 Prozent im Jahr 2011) verringere: „Eine ausgabenorientierte Konsolidierung sieht anders aus“ (TZ 386).

Die im nächsten Jahr inkrafttretende Unternehmensteuerreform beurteilt das Gutachtergremium im Grundsatz als Fortschritt, vor allem da sie die Standortattraktivität für ausländische Investoren aufgrund der niedrigeren Belastung der Kapitalgesellschaften erhöhe. Allerdings weise die Reform Probleme wegen fehlender Rechts- und Finanzierungsformneutralität auf: Die Fremdfinanzierung werde – insbesondere durch die fehlende Integration der Abgeltungsteuer in das Konzept der Unternehmensteuerreform – massiv begünstigt. Dies stehe im Gegensatz zum Ziel, die Eigenkapitalbasis der Unternehmen zu stärken. Insgesamt habe sich der Gesetzgeber mit der Entscheidung für eine unterschiedliche Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen (Schedulensteuer) zwar in die richtige Richtung bewegt, aber er sei „auf halbem Weg stehen geblieben“ (TZ 395). Allerdings könnte das System mit wenigen Schritten in das vom Rat favorisierte und im letzten Jahresgutachten detailliert dargelegte Konzept einer

umfassenden Dualen Einkommensteuer weiter entwickelt werden.

Ausführlich widmet sich das Jahresgutachten der öffentlichen Diskussion um eine Reform der Ehegattenbesteuerung. Er befürwortet weder das von der CDU in die Diskussion gebrachte Familiensplitting (zusätzliche Berücksichtigung von Kindern im Splittingfaktor) noch das von der SPD vorgelegte Realsplitting (getrennte Veranlagung von Ehegatten mit steuerlichen Transfermöglichkeiten zwischen den Ehegatten). In beiden Konzepten würden Bezieher hoher Einkommen tendenziell begünstigt. Es spreche daher vieles für eine Beibehaltung des bestehenden Ehegattensplittings und die Beibehaltung der Familienförderung durch Kindergeld und Kinderfreibeträge.

### *Positive Entwicklung am Arbeitsmarkt*

Die Beschäftigungsentwicklung im Berichtszeitraum des Gutachtens bezeichnet der Sachverständigenrat als erfreulich. Die Zahl der Arbeitslosen sei um 704 000 Personen auf 3,78 Millionen Personen zurückgegangen, das entspreche einem Rückgang um 15,7 Prozent. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten habe um 2,2 Prozent (587 000 Personen) zugenommen, die der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten um 1,8 Prozent (56 000 Personen). Die verdeckte Arbeitslosigkeit, zu der der Rat solche Personen zählt, die einer Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt nachgehen oder die sich in einer staatlich geförderten Fortbildungsmaßnahme befinden, habe ebenfalls um 7,5 Prozent abgenommen. Bei den Empfängern von Arbeitslosengeld II sei jedoch eine Abnahme um lediglich 150 000 Personen zu verzeichnen gewesen. Insgesamt sei 2007 mit 39,77 Millionen Personen das höchste Erwerbstätigenniveau seit der deutschen Vereinigung erreicht worden.

Die Gutachter gehen in verschiedenen Analysen der Frage nach, ob die beobachtbaren Verbesserungen rein konjunktureller Natur sind oder auch als Indikator für strukturelle, reformbedingte Verbesserungen interpretiert werden können. Zum einen berechnet der Rat eine inflationsstabile Arbeitslosenquote (NAIRU, „Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment“), die die Entwicklung der strukturell verfestigten Arbeitslosigkeit in Deutschland widerspiegelt. Diese Quote ist in den letzten beiden Jahren (nach einem Maximum im Jahresverlauf 2005) etwas gefallen, die Ergebnisse seien aber aufgrund erheblicher statis-

tischer Unsicherheiten mit Zurückhaltung zu interpretieren. Darüber hinaus vergleicht der Rat die Entwicklung der Beschäftigung in den letzten drei Aufschwungphasen, beginnend im zweiten Quartal 1993 (Dauer: acht Quartale), im zweiten Quartal 1999 (Dauer: sieben Quartale) und im vierten Quartal 2004 (Dauer: bislang zehn Quartale), miteinander. Er kommt zu dem Schluss, dass der jüngste Aufschwung beschäftigungsin intensiver gewesen sei als die beiden vorhergehenden und die Beschäftigungsschwellen gesunken seien. Dies könne als Hinweis auf die positive Wirkung flexiblerer Arbeitszeiten gewertet werden. Auch der deutliche Anstieg der Vollzeitarbeitsstellen könne als erstes Indiz für die Wirksamkeit von Arbeitsmarktreformen interpretiert werden. Der Rückgang der Langzeitarbeitslosen sei ebenfalls ein positives Zeichen und als Indiz für strukturelle Verbesserungen zu werten: Hier sei es gleichwohl vor allem zu einem verstärkten Abgang in den zweiten Arbeitsmarkt gekommen. Insgesamt fällt das Urteil über die Arbeitsmarktreformen vorsichtig optimistisch aus: „Indizien – nicht mehr, aber auch nicht weniger – deuten daraufhin, dass die Reformanstrengungen der vergangenen Jahre erste Früchte tragen“ (TZ 504).

Das Ratsmitglied *Peter Bofinger* kann sich dieser Interpretation nicht anschließen und verweist in einem Minderheitsvotum auf arbeitsangebotsseitige Faktoren, statistische Effekte und eine höhere weltwirtschaftliche Dynamik, die für die beschriebenen Beschäftigungseffekte verantwortlich seien. Strukturelle, auf Reformen zurückzuführende Effekte vermag er nicht zu erkennen.

#### *Nach wie vor Reformbedarf in der Arbeitsmarktpolitik*

Im Hinblick auf neu eingeführte oder in der Diskussion befindliche Instrumente der Arbeitsmarktpolitik spricht sich der Sachverständigenrat dagegen aus, für verschiedene Zielgruppen jeweils neue Förderinstrumente, die Kombilohncharakter haben, einzurichten (zum Beispiel einen Eingliederungs- und Qualifizierungszuschuss für unter 25-Jährige oder einen Beschäftigungszuschuss für Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen). Besser sei es, ein einziges Kombilohninstrument einzusetzen, das flexibel genug auf die verschiedenen Problemgruppen angepasst werden könne. Entschieden abgelehnt wird das Konzept des „Kommunal-Kombi“: Mit dieser Maßnahme sollen bis zu 100 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bis zu drei Jahre in 85 Städ-

ten, Kreisen und Landkreisen mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von mindestens 15 Prozent gefördert werden. Dieses Instrument sei nicht zielgruppenspezifisch, weil die Geförderten nicht nach sozialen Kriterien ausgewählt würden, und habe vermutlich große Verdrängungseffekte. Ebenfalls abgelehnt wird die Einführung eines allgemeinen Erwerbstätigenzuschusses als alternatives Förderinstrument für erwerbstätige Empfänger des Arbeitslosengeldes II. Nach Ansicht der Mehrheit des Sachverständigenrates ist es nicht sinnvoll, hierfür ein weiteres Instrument zu schaffen: „Der Erwerbstätigenzuschuss wäre ein staatlicher Transfer, der unter der Voraussetzung einer wie auch immer operationalisierten Bedürftigkeit gewährt wird, um (...) Hilfsbedürftigkeit im Sinne eines anderen Transfers, der Grundsicherung für Arbeitssuchende, zu vermeiden“ (TZ 529).

Auch diese Ansicht wird von *Peter Bofinger* nicht geteilt. Er begrüßt es, wenn die Förderinstrumente für Vollzeitbeschäftigte und andere Hilfebedürftige voneinander abgegrenzt würden, und verweist auf ähnliche Konzepte in anderen Ländern (zum Beispiel den „earned income tax credit“ in den USA).

#### *Kein allgemeiner Fachkräftemangel*

Der Rat befasst sich auch mit dem beklagten Fachkräftemangel in Deutschland. Einen solchen Mangel im Sinne einer allgemeinen Definition „einer relativen Verknappung qualifizierter Arbeitskräfte“ (TZ 537) vermögen die Sachverständigen aufgrund der vorliegenden Indizien nicht zu erkennen: „Bisher gibt es noch keine zuverlässigen Hinweise, dass diese Entwicklung über das in vergangenen Aufschwungphasen zu beobachtende Ausmaß hinausgeht“ (TZ 541). Möglicherweise kämen in den Aussagen über den vermeintlichen Fachkräftemangel überzogene, durch die konjunkturelle Schwächephase in der Vergangenheit hervorgerufene Erwartungen der Unternehmen an die schnelle Besetzbarkeit offener Stellen zum Ausdruck. Außerdem seien möglicherweise die Personalkapazitäten in der Vergangenheit zu stark heruntergefahren worden. Die Linderung solcher Knappheitserscheinungen sei zunächst Sache der Unternehmen und erfordere kein staatliches Eingreifen: Stärkere Lohndifferenzierung, langfristige Personalplanung, Weiterbildung der Arbeitnehmer, ein familienfreundliches Umfeld und geeignete Arbeitsbedingungen auch für ältere Mitarbeiter seien Maßnahmen, mit denen zusätzliche Arbeitskräfte mobilisiert werden könnten. Der Staat

habe die Aufgabe, durch eine adäquate Bildungspolitik langfristig für qualifizierten Nachwuchs zu sorgen. Stärker aktiv werden solle der Staat zudem bei der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für qualifizierte ausländische Zuwanderer. Es sei zu beklagen, dass es nach wie vor kein modernes Zuwanderungsgesetz in Deutschland gebe.

Der Tariflohnpolitik zollt der Sachverständigenrat wie schon in den Vorjahren Lob: Der beschäftigungsneutrale Verteilungsspielraum von 2,7 Prozent, den der Rat jedes Jahr mit einem recht komplexen Verfahren errechnet, sei bei Weitem nicht ausgeschöpft worden: Die Tariflohnsteigerungen lagen auf der Basis der Stundenverdienste 2007 bei etwa 1,8 Prozent. Dahinter verbergen sich gleichwohl recht heterogene Lohnsteigerungsraten in verschiedenen Branchen.

Ausführlich befasst sich das Gutachten mit aktuellen tarifpolitischen Themen: So wird die Frage diskutiert, wie die Forderung der Gewerkschaft der Lokführer (GdL) nach einem eigenen Tarifvertrag zu bewerten sei. Hier wird zwischen einer juristischen und einer ökonomischen Perspektive unterschieden. Aus juristischer Sicht könne der GdL ein eigenständiger Tarif nicht verwehrt werden, da sonst das Koalitionsgrundrecht des Artikel 9 Grundgesetz verletzt sei. Aus ökonomischer Perspektive spreche gleichwohl vieles für einen einheitlichen Tarifvertrag: Die Gutachter ziehen hier eine Parallele zu Erkenntnissen der industrieökonomischen Forschung, wonach ein Duopol von Anbietern sich ergänzender (komplementärer) Güter zu höheren Preisen führen könne als ein Monopol. Auf dem Arbeitsmarkt könne es in diesem Zusammenhang sogar zu Überbietungswettkämpfen zwischen Gewerkschaften, die um Mitglieder werben, kommen. Darüber hinaus seien höhere Transaktionskosten in Kauf zu nehmen, wenn Unternehmen bzw. Arbeitgeberverbände jeweils mit mehreren Gewerkschaften verhandeln müssten. Um die Gefahr lang anhaltender Tarifaueinandersetzungen wie gegenwärtig bei der Bahn zu verringern, empfehlen die Gutachter die zwingende Aufnahme von Schlichtungsregelungen in das Tarifvertragsgesetz. Darüber hinaus solle die Übernahme von Regelungen analog zum US-amerikanischen Taft-Hartley Labor Act erörtert werden, die eine von der Regierung verordnete Abkühlungsphase während laufender Tarifaueinandersetzungen von maximal 80 Tagen vorsehen.

Darüber hinaus greift der Rat im aktuellen Gutachten auch die Mindestlohndebatte wieder auf: An den aktuellen Plänen zur Vereinbarung von Mindestlöhnen im Postgewerbe lassen die Sachverständigen kein gutes Haar. Dies führe lediglich zur Abschottung der Deutschen Post AG gegen missliebigen Wettbewerb: „Sichtbarer Ausdruck für dieses Motiv ist das Bedauern des Arbeitgebers (!) Deutsche Post AG über einen aus ihrer Sicht zu niedrigen Tarifvertrag“ (TZ 561).

### *Chinesische Investoren ante portas: Besteht politischer Handlungsbedarf?*

Ein abschließendes Hauptkapitel des Gutachtens befasst sich ausführlich mit der aktuellen Diskussion um Beschränkungen des Beteiligungserwerbs für ausländische Investoren, namentlich für ausländische Staatsfonds. Die Mehrheit der Gutachter sieht solche Einschränkungen kritisch: Die erforderlichen Beschränkungen der Kapitalverkehrsfreiheit seien europarechtlich problematisch. Zudem könne einem zu großen Einfluss ausländischer Investoren auch durch wettbewerbs- und kartellrechtliche Maßnahmen entgegengewirkt werden. In strategisch wichtigen Netzindustrien (wie zum Beispiel bei der Bahn) könne der Staat sich die Mehrheit der Eigentumsrechte vorbehalten. Zudem sei der Entscheidungsspielraum ausländischer Investoren durch gesetzliche Verpflichtungen zur Grundversorgung (zum Beispiel im Energiewirtschaftsgesetz oder im Telekommunikationsgesetz) eingeschränkt. Letztlich habe Deutschland als Kapitalexporteur selbst vitales Interesse an offenen Kapitalmärkten und solle nicht ohne Not dazu beitragen, das hohe Gut der Kapitalverkehrsfreiheit zu beschädigen.

Auch in diesem Punkt ist *Peter Bofinger* anderer Meinung: Insbesondere angesichts der hohen Devisenbestände Chinas, die durch eine „marktwidrige Währungspolitik“ (TZ 690) erworben worden seien, stelle sich die Frage nach einer stärkeren Kontrollmöglichkeit im Rahmen eines novellierten Außenwirtschaftsgesetzes. Den Einwand der möglichen europarechtlichen Inkompatibilität lässt er nur prinzipiell gelten: „In diesem Fall sollte die Politik darauf hinarbeiten, dass der rechtliche Rahmen in Europa entsprechend angepasst wird“ (TZ 692). ■

## 40 Jahre Stabilitäts- und Wachstumsgesetz: Der Irrglaube an die staatliche Allmacht

Prof. Dr. Michael Eilfort  
Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

„Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“ (§ 1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft).

Im Jahr 1967, vor vierzig Jahren, sah sich die noch relativ junge Bundesrepublik mit ihrer ersten Wirtschaftsflaute konfrontiert. Das Wachstum betrug 1966 nur noch knapp zwei Prozent und im folgenden Jahr wurde ein Haushaltsdefizit von rund fünf Milliarden Deutsche Mark festgestellt. Der Umgang mit dieser ersten „Krise“ besiegelte das Ende von *Ludwig Erhards* Kanzlerschaft und läutete unter der neuen Führung einer Großen Koalition die Ära des Schuldenstaates ein. Weite Teile der Politik und der Öffentlichkeit hatten zu dieser Zeit die Staatsnachfrage Theorie für sich entdeckt und ließen sich auf die Illusion einer staatlichen „Machbarkeit“ der Volkswirtschaft ein, anstatt die Notwendigkeit zum Defizit ausgleich durch Einnahmenerhöhung oder Beschneidung der Ausgaben anzuerkennen – so, wie es jeder Bürger und jedes Unternehmen tun muss. Fairerweise ist zuzugestehen: Auf den Staat als Wirtschaftsakteur zu setzen, stellte keinen deutschen Sonderweg dar, sondern lag im Trend der Zeit. Jenseits des Eisernen Vorhangs wurde sowieso in Fünf-Jahres-Plänen gedacht und konsequent auf den Staat vertraut. Aber auch beim westlichen Nachbarn, im gaullistischen Frankreich, war die „planification“ en vogue.

### *Stetiges Wachstum – des Staates*

Den Auftakt zu Deutschlands „Neuer Wirtschaftspolitik“ bildete das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, das sogenannte Stabilitäts- und Wachstumsgesetz. Der Staat sollte fortan für die Verfolgung von vier makroökonomischen Zielen Sorge tragen: stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, hoher Beschäftigungsstand, Sta-

bilität des Preisniveaus sowie außenwirtschaftliches Gleichgewicht – ein „magisches Viereck“, das sich alsbald als die Quadratur des Kreises herausstellte. Stetes Wachstum wurde zwar erreicht, aber auf dem falschen Feld: Es folgten mehr Staat, mehr Bürokratie, mehr Ausgaben.

Das Gesetz selbst war schon in der Regierungszeit *Helmut Schmidts* und nach der Ölkrise und Rezession Mitte der 1970er Jahre Makulatur. Nach dem Regierungswechsel 1982 wurde es vollends graue Theorie und von der frühen Regierung unter *Helmut Kohl* nicht als Zielvorgabe erachtet – zu Recht. Aber da waren die verhängnisvollen Mechanismen bereits ausgelöst, die bis heute und in die zweite Große Koalition hinein wirken: Zum ersten etablierte sich der Glaube, dass der Staat alles richten könne und auch werde. Zum zweiten wächst seitdem die Zahl der Nutznießer, die jede Reform und die Wiedergeburt von Freiheit, Markt und Wettbewerb als edelste Formen der Chancengerechtigkeit torpedieren. Die einen leben davon, Teil einer gigantischen Verwaltungs- und Umverteilungsmaschinerie zu sein, die anderen nehmen Subventionen und Leistungen mit, die sie nicht brauchen. Schließlich entstanden so unfassbare Staatsschulden von, ehrlich gerechnet, über sechs Billionen Euro.

Seit Ende der 1960er Jahre hat keine einzige Bundesregierung – ordnungspolitische Sonntagsreden hin oder her – einen ausgeglichenen Haushalt vorgelegt. Selbst 2007, im Jahr eines Wirtschaftsbooms, gelingt das trotz sensationeller Mehreinnahmen bei fast allen Steuern – allen voran der erhöhten Mehrwertsteuer – nicht. Besser kann man den 40. Geburtstag des Stabilitäts- und



Wachstumsgesetzes nicht „würdigen“ als durch diese Verhöhnung der Theorien von *John Maynard Keynes*. Über die Theorien lässt sich gewiss streiten, die Folgen ihrer Anwendung in der deutschen Wirtschaftspolitik sollten allerdings weniger dem Ansatz von *Keynes* als einer politisch bequemen und verführerischen, einseitigen Interpretation angelastet werden. Oder hat *Keynes* nicht umfassend ausformuliert, was der Volksmund kurz in den Satz legt: „Spare in der Zeit, dann hast Du in der Not.“?

Nach 40 Jahren ist deutlich geworden, dass sich alle Parteien auf Bundesebene graduell im Hinblick auf die Höhe neuer Kredite und der Staatsquote unterscheiden, aber eben nicht grundsätzlich in der Bereitschaft zur für sie selbstverständlichen jährlichen Erhöhung der Staatsschulden: Zeit zu sparen ist nie, aber in der Not – und die gilt nach Ansicht der Bundesregierungen immer – hat man trotzdem. Irgendjemand wird es schon zahlen. Irgendwann.

### *Politik nach keynesianischem Rezept*

Am Anfang klang es sympathisch: Um Preisstabilität und Vollbeschäftigung zu erreichen, muss die Regierung eines Landes aktive Konjunkturpolitik mit staatlichen Mehrausgaben und Steuersenkungen in der Rezession sowie Ausgabendrosselung und Steuererhöhungen in der Hochkonjunktur betreiben. Dies war der Gedanke des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes und der flankierenden Systematik der Globalsteuerung. Im Rückgriff auf die Vorstellungen von *Keynes* beabsichtigte die Regierung unter Bundeskanzler *Willy Brandt*, durch Steuerung der Nachfrage das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Gleichzeitig sollte mit der „Konzertierten Aktion“ von Staat, Unternehmensverbänden, Gewerkschaften und Bundesbank konjunkturelle Stabilität erreicht werden. Diese schöne neue Wirtschaftswelt nannte sich „aufgeklärte Marktwirtschaft“.

Die „aufgeklärte Marktwirtschaft“ ist zurecht wieder in der Schublade verschwunden. Schon 1967 hätte man die wesentlichen Schwächen des Ansatzes erkennen können: Ausgabenprogramme verdecken nur vorübergehend die strukturellen Schwächen der wirtschaftlichen Rahmenordnung, die zum Beispiel bei der Inflexibilität des Arbeitsmarktes, in der Steuerpolitik oder in der Sozial- und Bildungspolitik liegen. Die Problemstellen werden mit Geldscheinen quasi übertapeziert, um nach einer Weile noch stärker zutage zu treten.

Zudem kostet zusätzliche Staatsnachfrage Geld, das durch erhöhte Steuern, höhere Sozialabgaben oder mehr Schulden aufgebracht werden muss. Diese Belastungen bremsen spätestens dann das Wachstum, wenn der Nachfrageeffekt vorüber ist. Schließlich münden staatliche Ausgabenprogramme häufig nicht in produktive Investitionen, die der Wirtschaft dauerhaft nutzen, sondern in staatlichen Konsum oder in Projekte, die der jeweiligen Regierung Prestige verschaffen.

Wesentliche Argumente gegen die Idee des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes sind zudem bei der Natur des Menschen sowie dem Umgang mit der Zeit zu suchen. Konsumenten wie Investoren sind eher scheu und handeln nach rationalem Erwarten. Unternehmen investieren nur in größerem Umfang, wenn sie Vertrauen in die wirtschaftliche Entwicklung haben. Die Zuversicht, dass sich Investitionen rechnen und Wachstum zu erwarten ist, kann durch die öffentliche Hand nicht verordnet werden. Der feinfühlig Investor durchschaut schnell, ob mit staatlichen Ausgabenprogrammen die Wirtschaft angekurbelt werden soll oder ob sie tatsächlich brummt. Die objektiven Kriterien, zum Beispiel die Lage der Weltwirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft oder des eigenen Betriebs, finden bei den Entscheidungen Berücksichtigung. Das Gleiche gilt für Konsumentscheidungen. Stimmen die Rahmendaten nicht, wird eine kreditfinanzierte Steuersenkung keinen Einfluss auf die Konsumgüternachfrage haben. Der Konsument erwartet für die Zukunft eine Steuererhöhung, damit die staatlichen Kredite zurückgezahlt werden können, und erhöht seine Konsumausgaben deshalb nicht.

### *Verspätete Wirkung staatlicher Ausgabenprogramme*

Darüber hinaus hat sich im Verlauf der Jahrzehnte gezeigt, dass Ausgabenprogramme häufig zu spät und damit nicht anti-, sondern ungewollt prozyklisch wirken. Es vergeht viel Zeit, bis eindeutig und offiziell festgestellt ist, dass sich die Wirtschaft im Konjunktural befindet. Sodann sind Gelder in Milliardenhöhe bereitzustellen und geeignete Programme zu entwerfen. Diese Entscheidungen durchlaufen nicht nur die Prozesse der Gesetzgebung, sondern auch eine kontroverse politische Debatte. Dies ist nachvollziehbar, da sich viele Branchen um die plötzlich bereitgestellten und hohen Summen reißen. Die längste Zeit vergeht jedoch von der Ausgabe der Gelder bis zu den Wirkungen in der Volkswirtschaft. In dieser Zeit ha-

ben die Unternehmen möglicherweise schon umfassende Neuausrichtungen und Anpassungen vorgenommen, sodass das Wirtschaftswachstum ohnehin zurückkehrt. In dieser Situation wirken die staatlichen Programme verstärkend.

Die „aufgeklärte Marktwirtschaft“ und damit das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz haben das Ziel, mithilfe der Globalsteuerung den Konjunkturverlauf zu glätten und alle Ecken des magischen Vierecks abzudecken, weit verfehlt. Bis zum Ende der sozialliberalen Koalition 1982 stiegen die Staatsausgaben um das Zweieinhalbfache, während die Staatsquote von weniger als 40 auf knapp 50 Prozent kletterte. Die Konjunktur war hingegen von starken Schwankungen und zwei Rezessionen (1975 und 1982) geprägt. Die Zahl der Arbeitslosen wuchs von 149 000 im Jahr 1970 auf 1,8 Millionen im Jahr 1982. Eine kontraktive staatliche Finanzpolitik, das heißt die Konsolidierung in Phasen eines befriedigenden wirtschaftlichen Wachstums, hat nie stattgefunden.

Dies hängt damit zusammen, dass Ausgabenkürzungen unpopulär sind und der Begriff der jeweiligen wirtschaftlichen Situation variabel ist. So ist häufig vom „gestörten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ die Rede, das im Rahmen des Artikel 115 Grundgesetz das Schuldenmachen über die Summe der staatlichen Investitionen im betrachteten Zeitraum hinaus rechtfertigt. Nach Lesart vieler Politiker und staatlicher Exekutivorgane scheint das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht so lange gestört zu sein, wie noch ein Arbeitsloser in Deutschland gezählt wird. Kürzungen sind politisch schmerzhaft: Einmal gemachte Geschenke werden zu selten zurückgenommen, als dass antizyklische Konjunkturpolitik tatsächlich funktionieren kann.

### *Überfällige Einsicht in der Bundesrepublik*

Das Scheitern der Globalsteuerung machte eine Neuorientierung der Wirtschaftspolitik notwendig. Eine neue Bundesregierung wandte sich 1982 für einige Jahre vermeintlich den Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft zu: der individuellen Verantwortung im Rahmen einer staatlich gewährleisteten Wettbewerbsordnung. Das Konzept lautete „angebotsorientierte Steuerung“. Mit diesem Paradigmenwechsel folgte die Bundesrepublik einem internationalen Trend, der auf den negativen Erfahrungen mit der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik basierte.

Die Deutsche Bundesbank und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung machten Anfang der 1980er Jahre die Erkenntnis publik, dass der Abbau von staatlichen Defiziten positiven Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung hat. Rationale Erwartungen reduzierter öffentlicher Schulden wirken in diesem Fall stimulierend auf die individuellen Zukunftspläne von Verbrauchern und Investoren. Deregulierungen und Privatisierungen schufen damals bei gleichzeitiger Reduktion der Staatsquote, des Budgetdefizits, der Neuverschuldung und der Inflation tatsächlich eine neue wirtschaftliche Dynamik. Im Zuge des Wiedervereinigungsprozesses ging der „rote Faden“ aber wieder verloren. Eine ordnungspolitische Sünde folgte auf die nächste: Was 20 Jahre früher Beschäftigungsprogramm hieß, nannte sich nun eben Arbeitsbeschaffungsmaßnahme.

Ein Aufwachen aus den Träumen der späten 1960er und 1970er Jahre ist bis heute nicht erfolgt. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz gilt weiterhin, obwohl es sich faktisch als tote Materie erwiesen hat. Einzig die Bewahrung des Preisniveaus durch eine unabhängige, mittlerweile europäische Zentralbank ist in der Primärverantwortung des Staates verblieben. Der Geist der Machbarkeit hingegen scheint hier und da fortzuleben und verhilft der keynesianischen Versuchung zu gelegentlicher Wiederkehr. Der Ruf nach staatlichen Ausgabenprogrammen ist in jedem Abschwung – und wie man im Herbst 2007 wahrnimmt, sogar im Aufschwung – aus vielen Ecken zu vernehmen. Strukturreformen sind eben schmerzhafter und ihre Wirkung lässt länger auf sich warten. Die Verlockungen einer Ausgabenpolitik sind auch heute noch so stark, dass sich weite Teile der Bevölkerung hinters Licht führen lassen. Die Zeche zahlen die Kinder und Enkel.

### *Ordnungspolitik, nicht Ankurbelungspolitik!*

„The business of business is business“, verkündete einst Wirtschafts-nobelpreisträger *Milton Friedman*. Diese Aussage gewinnt vor dem Hintergrund staatlicher Investitionspolitik Brisanz. Investitionen sollten zukünftig wieder nur Investoren anheim gestellt werden; die Staatsquote von annähernd 50 Prozent ist zu reduzieren. Der Staat kann zu einem tragfähigen Wirtschaftswachstum beitragen, indem er den Ausweg aus der Schuldenfalle sucht und Vertrauen in eine solide Rahmenordnung vermittelt. Dazu bedarf es eines nationalen Stabilitätspaktes, der allen Gebietskörperschaften Verschul-

dungsgrenzen auferlegt und das Prinzip „Wer bestellt, muss bezahlen“ bei der Verteilung von Kompetenzen konsequent anwendet.

Darüber hinaus sind echte Strukturreformen nötig, vor allem auf dem Arbeitsmarkt und in den Sozialversicherungssystemen. Die Deregulierung des Kündigungsschutzes, freie Tarifverhandlungen und verlängerte Arbeitszeiten erlauben höhere Arbeitsmarktflexibilität und mehr Beschäftigung. Die Sozialversicherungen sollten durch weitgehende Umstellung auf Kapitaldeckung berechenbarer und effizienter werden. Wettbewerbs- und wachstumsfreundliche Reformen auf den Güter- und Finanzmärkten sowie bei Forschung und Entwicklung müssen hinzukommen. Steuerliche Investitionshindernisse, etwa die Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Zinsen bei Investitionsfinanzierungen, sollten beseitigt und Bürokratie sollte nachhaltig bekämpft werden. Hier ist beispielsweise denkbar, neue Gesetze und Verordnungen möglichst in ihrer zeitlichen Gültigkeit zu befristen. Arbeitsrechtliche Schwellenwerte könnten erhöht und vereinheitlicht werden.

Zudem ist das Thema Bildung stärker in den Vordergrund zu rücken. Bildung wirkt sich positiv auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aus. Der höchste Wachstumsbeitrag einer Volkswirtschaft geht von der Qualität des Bildungssystems aus. Daher stellt eine qualitätsorientierte Bildungspolitik gleichzeitig gute Wachstums-, Beschäftigungs- und Standortpolitik dar. Qualitätsverbesserungen könnten insbesondere mit Strukturreformen in der allgemeinen Schulbildung und in der Hochschulbildung, aber auch in der beruflichen Bildung erzielt werden. Die Rolle des Staates sollte dabei zukünftig mehr in der Kontrolle von Leistungen und Standards als im direkten Bildungsangebot liegen. Dazu ist Mut zur Etablierung echter Bildungsmärkte, die zum individuellen Investieren in die Zukunft animieren, aufzubringen. Staatliche Hochschulen brauchen neue Finanzierungsquellen; sie sollten daher weitgehend in ein selbständiges Wirtschaften entlassen werden und mit privaten Einrichtungen konkurrieren. Die Rolle der öffentlichen Hand liegt vor allem bei der Sicherstellung des Bildungszugangs, etwa durch Darlehen oder Stipendien, und in der Qualitätskontrolle der Abschlüsse.

Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 ist mittlerweile durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt abgelöst worden. Er lenkt das Licht auf die Staatshaushalte und begrenzt die Ausgaben in Zeiten konjunktureller Abkühlung mithil-

## Literaturhinweis

Stefan Empter/Robert B. Vehrkamp (Hrsg.), *Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme*, 308 Seiten, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2007.

Im Auftrag der Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung erörtern namhafte Wissenschaftler in zehn Einzelbeiträgen den aktuellen Stand der Debatte über soziale Gerechtigkeit in Deutschland aus theoretischer und empirischer Sicht. Gegenstand der Abhandlungen sind Aspekte sozialer Gerechtigkeit im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft und die Bedeutung der sozialen Gerechtigkeit für den Umbau des deutschen Sozialstaats. Weiterhin werden die Einkommens- und Steuergerechtigkeit, die Generationengerechtigkeit und die Verteilung des Vermögens privater Haushalte untersucht. Ein weiterer Schwerpunkt ist der internationale Vergleich sozialer Gerechtigkeit anhand gesamtwirtschaftlicher Indikatoren wie den staatlichen Sozial- und Bildungsausgaben sowie den Armuts- und Beschäftigungsquoten. Am Schluss wird eine repräsentative Umfrage dokumentiert, bei der Abgeordnete des Bundestages, der Länderparlamente sowie deutsche Europaabgeordnete nach ihren Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit befragt wurden. Die Autoren der Studie sind *Irene Becker, Diether Döring, Richard Hauser, Andreas Kleinsteuber, Lutz Leisering, Stefan Liebig, Wolfgang Merkel, Reinhard Penz, Birger P. Priddat, Viktor J. Vanberg, Robert B. Vehrkamp* und *Peter Westerheide*.

fe von Sanktionsandrohungen. Eine Streichung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 ist daher ein Gebot der wirtschaftspolitischen Vernunft und ein Beitrag zur Lichtung des deutschen Paragraphen-Dschungels. Die Politik sollte sich von der „Ankurbelungspolitik“ nach *Keynes* und der Illusion der „Machbarkeit“ der Wirtschaft durch staatliche Konjunktursteuerung verabschieden. Zinszahlungen in Höhe von 39,3 Milliarden Euro im Jahr 2007, der zweitgrößte Ausgabenblock im Bundeshaushalt, müssen Mahnung und Auftrag genug sein. Stattdessen sollte sich der Staat als Treuhänder für Infrastruktur, Rechtssicherheit, Bildungsüberwachung, Deregulierung und Geldwertstabilität sehen. Nichts wirkt für Investoren und Konsumenten attraktiver als Freiheit in einem berechenbaren, qualitätsorientierten Ordnungsrahmen. ■



## Das schwedische Modell: Vorbild oder Sanierungsfall?

*Diplom-Geograph Daniel Schrödl  
Geographisches Institut, Universität Würzburg*

Schweden glänzt seit Jahren mit Haushaltsüberschüssen, wirtschaftlicher Dynamik, geringer sozialer Ungleichheit, vorbildlichen Bildungs- und Kinderbetreuungssystemen sowie mit der weltweit höchsten Frauenerwerbsquote. Taugt das gesellschaftspolitische Modell Schwedens als Blaupause für Deutschland?

Im Jahr 2005 verglich der damalige schwedische Ministerpräsident *Göran Persson* sein Land mit einer Hummel: „Mit ihrem viel zu schweren Körper und ihren allzu zierlichen Flügeln sollte sie eigentlich nicht fliegen können – und tut es doch. Wir haben hohe Steuern, einen großen öffentlichen Sektor und eine starke Gewerkschaftsbewegung – dennoch schwingt sich Schweden zu neuen Höhen auf. (...) Wir haben hohe Steuerlasten und eine umfassende Wohlfahrtspolitik, aber auch gesundes Wachstum und eine hohe Wettbewerbsfähigkeit.“<sup>1</sup> Die volkswirtschaftlichen Daten geben *Persson* Recht: Überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum, starke internationale Wettbewerbsfähigkeit, geringe Arbeitslosigkeit und Haushaltsüberschüsse scheinen problemlos mit hohen Staats- und Steuerquoten sowie einem stark ausgebauten öffentlichen Sektor einhergehen zu können.

Die Entwicklung Schwedens scheint somit traditionelle volkswirtschaftliche Prämissen auf den Kopf zu stellen. Neoliberale führen die Entwicklungsdynamik auf die ursprünglich – und bis in die 1960er Jahre anhaltende – liberale Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik sowie die einschneidenden Kürzungen der Sozialleistungen während der 1990er Jahre zurück.<sup>2</sup> „Wohlfahrtsstaatsnostalgiker“ verweisen dagegen auf den starken schwedischen Staat, der in den 1970er und 1980er Jahren entwickelt wurde und der trotz der Einschnitte in der Folgezeit bis heute festes Fundament des gesellschaftlichen Selbstverständnisses der Schweden ist.<sup>3</sup>

1 Göran Persson, Wie ich Schwedens Finanzprobleme löste, in: Die Zeit, 11. August 2005.

2 Vgl. Assar Lindbeck, Nordisch liberal, in: Financial Times Deutschland, 7. September 2007.

3 Vgl. Cornelia Heintze, Wohlfahrtsstaat als Standortvorteil – Deutschlands Reformirweg im Lichte des skandinavischen Erfolgsmodells, in: Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.), Texte zur politischen Bildung, Heft 33, Berlin 2005.

### *Grundprinzipien des schwedischen Modells*

Wirtschaftstheoretiker verstehen das „schwedische Modell“ als Weg zwischen Keynesianismus und Monetarismus. Dieser „dritte Weg“ basierte ursprünglich auf restriktiver Fiskalpolitik, solidarischer Lohnpolitik, aktiver Arbeitsmarktpolitik und selektiver Wachstumspolitik. Das Modell lässt sich allerdings nicht auf diese vier Aspekte reduzieren, sondern steht in Zusammenhang mit der Idee des „Volkshoms“. Sie wurde in den 1920er Jahren von den Sozialdemokraten entwickelt und in den darauffolgenden Jahrzehnten – eingebettet in die Geschichte und Kultur des Landes – realisiert. Das sozialdemokratische Regime Schwedens lässt sich durch folgende Ziele und Maßnahmen charakterisieren:

- ein kollektiv verinnerlichtes Ziel, soziale Differenzen auszugleichen – etwa in Bezug auf die soziale Schicht, das Geschlecht, das Alter und die Familiensituation;
- die Zuständigkeit des Staates für die Planung einer solidarischen Gesellschaft, das Erreichen sozialer Gleichheit und die Gewährleistung sozialer Sicherheit;
- ein hoher Lebensstandard für alle Bürger durch das hohe Niveau der Sozialleistungen, die hauptsächlich über Steuern finanziert werden;
- weitreichende Teilhabe der Bevölkerung am Erwerbsleben, etwa durch einen starken öffentlichen Sektor und aktive Arbeitsmarktpolitik;
- solidarische Lohnpolitik in Form von Flächentarifverträgen, die möglichst ohne staatliche Einmischung ausgehandelt werden;
- wenige staatliche Interventionen im Unternehmenssektor (außer in der Landwirtschaft, dem

Wohnungsbau und der Infrastruktur), aber aktive Förderung von zukunftssträchtigen Branchen.

Das schwedische Wohlfahrtsregime basiert außerdem auf einer Kultur von Kooperation und Kommunikation, auf Konsensstreben, auf einer stark ausgeprägten Arbeitsethik sowie auf sozialem Verantwortungsbewusstsein der Unternehmen.

### *Entstehung der solidarischen Gesellschaft*

Verschiedene Faktoren haben die Entstehung des schwedischen Modells begünstigt: die in Skandinavien dominierende protestantische Ethik und deren Glauben an rationale Planbarkeit von Gesellschaft; vorindustriell angelegte egalitäre und durch die Dominanz des freien kleinen Bauerntums geprägte soziale Strukturen; die im 19. Jahrhundert entstandenen Volksbewegungen (zum Beispiel Arbeiter- und Sportbewegung), die eine Kultur des „Sich-Einbringens“ des Einzelnen in Organisationen schufen; die Erfahrung von Solidarität und sozial verantwortlich handelnden Unternehmern.

Schweden wurde in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts durch harte Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, eine der weltweit höchsten Streikhäufigkeiten, hohe Arbeitslosenquoten sowie katastrophale Wohn- und Hygienestandards geprägt. Nach dem Zusammenbruch des Unternehmensimperiums des „Streichholzkönigs“ *Ivar Kreuger* Anfang der 1930er Jahre kam es zu Banken Krisen und massenhaften Insolvenzen. Unter diesen sozioökonomischen Umständen verbanden die Sozialdemokraten unter *Per Albin Hansson* sozialdemokratische mit nationalistischen Interessen und schufen eine breite Legitimation für ihr im Volksheim zu verwirklichendes solidarisches Schweden.

Das Abkommen von Saltsjöbaden im Jahr 1938 war einschneidend für die wirtschaftliche Entwicklung. Der Staat, die Unternehmen und die Gewerkschaften vereinbarten darin, gemeinsam nach Arbeitsfrieden, Vollbeschäftigung und solidarischer Lohnpolitik zu streben. Zugleich wurde besiegelt, dass Konflikte um Löhne und andere arbeitsplatzbezogene Fragen ohne staatliche Einmischung ausgetragen werden sollten. Die Sozialpartner hingegen sollten die Möglichkeit erhalten, an politischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen. Die Leitlinien der damaligen Wirtschaftspolitik waren minimale staatliche Interventionen im Unternehmenssektor, Förderung des Freihandels

und Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für Unternehmen.

### *Ausbau des öffentlichen Sektors und aktive Arbeitsmarktpolitik*

Ab Mitte der 1960er Jahre griff die Politik zunehmend in die seit den 1930er Jahren bestehende Balance der Sozialpartner ein – mit der Begründung, erst ein starker und aktiver Staat könne Gleichheit und Gerechtigkeit im Volksheim garantieren. Die Dimensionen dieser Neuausrichtung waren gewaltig.

Zwischen 1965 und 1985 stieg der Beschäftigtenanteil des öffentlichen Sektors von 15 auf 33 Prozent. In den neu geschaffenen öffentlichen Einrichtungen, zum Beispiel in der Kinder-, Jugend- und Seniorenbetreuung, in Bibliotheken sowie in Gesundheits-, Kultur- und Bildungseinrichtungen wurden vor allem Frauen beschäftigt. Die Verstaatlichung dieser Bereiche ermöglichte den Frauen jedoch nicht nur eine Erwerbstätigkeit, sondern zwang sie auch dazu. Die mit dem Ausbau des staatlichen Sektors einhergehende steigende Besteuerung und die Aufhebung des Ehegattensplittings führten dazu, dass Familien nur schwer von einem Einkommen leben konnten. Das Volksheim stellte nicht mehr ein Hilfsangebot für Bedürftige dar, sondern wurde zunehmend zum nivellierenden Zwangsangebot für alle Bevölkerungsschichten.

Das zweite Merkmal dieser Phase war die aktive Arbeitsmarktpolitik. Bis 1990 ist es meistens gelungen, die Arbeitslosenquote unter drei Prozent zu halten und parallel dazu die Frauenerwerbsquote zu erhöhen. Ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre bis Anfang der 1980er Jahre verstärkte sich die Tendenz zur Subventionierung von Arbeitsplätzen und zur Zahlung von Lohnersatzleistungen. Das verschärfte die Haushaltslage des Staates weiter. Allein zwischen 1960 und 1980 verdoppelten sich die Staatsausgaben, und die Steuerbelastung sowie die Staatsverschuldung stiegen an. Weitere Folgen dieser Politik waren hohe Inflation, stagnierende Realeinkommen, steigende Transferleistungen und Abwertungen der schwedischen Krone. In den Augen vieler Schweden überwiegen jedoch die Erfolge dieser Zeit, die bis heute das Land prägen:

■ Die Periode wurde durch die weltweit geringsten sozialen Unterschiede geprägt; Arbeitslosigkeit, soziale Spannungen, Kriminalität und Armut waren kaum feststellbar.

■ Gleichberechtigte Partizipation der Frauen am Arbeitsmarkt sowie Vereinbarkeit von Familie, Haushalt und Beruf gelten seither in Schweden als selbstverständlich.

■ Der Ausbau des öffentlichen Sektors, die Gründung neuer Universitäten und Kliniken sowie Dezentralisierungen der industriellen Produktion führten zu hoch- und gleichwertigen Arbeits- und Lebensbedingungen, auch in den ländlichen Regionen. So konnte der massenhafte Zustrom der Bevölkerung in die Ballungsräume Stockholm, Göteborg und Malmö in den 1970er Jahren gestoppt werden.

■ Mit dem über staatliche Rentenfonds finanzierten Wohnungsbauprogramm „Miljonprogrammet“ gelang es ab 1965 innerhalb von nur knapp zehn Jahren, rund eine Million neue Wohnungen im damals 7,8 Millionen Einwohner zählenden Schweden zu schaffen. Damit wurde der Wohnungsmangel behoben und ein bis heute im europäischen Vergleich hochwertiger Wohnstandard für alle geschaffen.

### *Die Krise und ihre Bewältigung*

Anfang der 1990er Jahre kam es zu einer Wende: Innerhalb der Gesellschaft schwand die Zustimmung zur starken Umverteilung. Die immer weiter gehende Nivellierung der Einkommen, die Vergesellschaftung weiter Teile des Alltagslebens und die Standardisierung der staatlichen Fürsorge wurden von vielen Schweden zunehmend als Last und Einengung des persönlichen Spielraums empfunden. Gleichzeitig nahmen Individualisierungstendenzen und die kulturelle Anlehnung an den angloamerikanischen Raum (zum Beispiel in den Medien, in der Wissenschaft und in der Lebensführung) zu.

Während der Rezession in den 1990er Jahren kam es zur Abwertung der Schwedischen Krone um circa 40 Prozent. Das Bruttoinlandsprodukt, die Realeinkommen und die Erwerbstätigkeit gingen deutlich zurück, die Arbeitslosigkeit stieg von 1,7 Prozent im Jahr 1990 auf 9,8 Prozent im Jahr 1997. Die Staatsverschuldung stieg auf circa 80 Prozent des BIP, und die Haushaltsdefizite sowie die Sozialtransfers nahmen weiter zu. Unter zunächst bürgerlicher, dann sozialdemokratischer Regierung wurden infolgedessen einschneidende Maßnahmen durchgeführt:

■ Der einkommensabhängige Rentenanteil wurde erhöht. Die Höhe der Rente orientiert sich seit-

dem am Lebensarbeitseinkommen, an der Lebenserwartung und am wirtschaftlichen Wachstum. Das Rentenalter wurde heraufgesetzt.

■ Der Abschluss befristeter Beschäftigungsverhältnisse wurde bei weiterhin starkem Kündigungsschutz erleichtert. Das Arbeitslosengeld wurde gekürzt. Die Nichtannahme von Arbeitsplatzangeboten wurde sanktioniert.

■ Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wurde gekürzt und die Selbstbeteiligung bei Arznei-, Arzt- und Krankenhauskosten massiv erhöht.

■ Das Eltern-, Kinder- und Wohngeld wurden gesenkt.

Die zwischenzeitlichen Einschnitte der 1990er Jahre hatten allerdings primär das Ziel der Haushaltsanierung. Sie unterlagen weniger dem politischen Ziel, an den Wohlfahrtsinstitutionen etwas zu ändern. Kurz- und mittelfristig wurden das Niveau der Sozialleistungen gesenkt, Bedürftigkeitsprüfungen verschärft und die Eigenverantwortung gestärkt. An einer fast ausschließlich steuerfinanzierten Bereitstellung von Sozialleistungen, an dementsprechend hohen Steuersätzen und an einem stark entwickelten öffentlichen Sektor wird bis heute festgehalten.

### *Neuaustrichtung des schwedischen Modells*

Kernstück der Neuaustrichtung des schwedischen Modells ab Anfang der 1990er Jahre wurde die verstärkte breite Förderung von Bildung. Dies sollte den Übergang Schwedens von der I- zur K-Gesellschaft ermöglichen. „I“ steht dabei für Industrie und „K“ für „Kunnskap“: Kompetenz, Kreativität, Kultur, Kommunikation, Wissen. Alle wohlfahrtsstaatlichen Institutionen wurden darauf ausgerichtet, die Bildung aller Schweden optimal zu fördern sowie Zugangsbeschränkungen zu Zukunftstechnologien abzubauen.

Dabei scheinen die Merkmale des schwedischen Modells – Konsensstreben, Kommunikationsfähigkeit, schwach ausgeprägtes Hierarchiedenken, Miteinbeziehen aller Akteure, Arbeitsplatzsicherheit, Serviceorientierung des öffentlichen Sektors sowie die Bereitschaft, hohe Steuern zur Umsetzung gesamtgesellschaftlicher Ziele zu zahlen – unter zunehmendem globalen Wettbewerb weniger als Hindernisse, sondern eher als Förderer der

## Ausgewählte Literatur

Jürgen Aring, Industrielle Produktion und Dienstleistungsgesellschaft als komplementäre Säulen der Modernisierung in Schweden, in: Rolf Lindemann/Axel Priebis/Karin Steinecke/Jörg.-F. Venzke (Hrsg.), Ergebnisse der Jahrestagung des Arbeitskreises für geographische Nordeuropaforschung in Bremen am 15. und 16. November 2002, Schriftenreihe des AK Norden 15, 2003, Seiten 15-22.

Matthias Hannemann, Zurück in die Zukunft. Schwedens Wohlfahrtsstaat war ein Vorbild. Bis die Staatsausgaben außer Kontrolle gerieten. Jetzt gibt es kein zurück. Oder doch?, in: Brand 1, Nr. 7, 2007, Seiten 130-137.

Bernd Henningsen, Der Wohlfahrtsstaat Schweden, Nomos Verlag, Baden-Baden 1986.

Birgit Pfau-Effinger, Umbau der skandinavischen „Volksheime“? in: Geographische Rundschau, 56, Nr. 2, 2004, Seiten 32-37.

Daniel Schrödl/Jürgen Rauh (Hrsg.), Geographien des Nordens. Norwegen und Schweden im gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Wandel, Würzburger Geographische Manuskripte, Heft 72, Würzburg 2007.

Axel Seidel, Das „Schwedische Modell“ oder der „Dritte Weg“, in: Ewald Gläßer/Rolf Lindemann/Jörg.-F. Venzke (Hrsg.), Nordeuropa, Darmstadt 2003, Seiten 221-222.

Entwicklung zu fungieren. Im Einzelnen sind folgende Entwicklungen zu erkennen:

- Die Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung nahmen zu. Inzwischen weisen sie in Schweden neben den anderen skandinavischen Ländern weltweit die höchsten Werte auf. Neue Hochschulstandorte entstanden und bestehende wurden ausgebaut sowie die Studienbedingungen verbessert. Neben den Ballungsräumen Stockholm, Malmö und Göteborg entwickeln sich die Universitätsstädte zu Impulsgebern wirtschaftlicher Entwicklung. Lernen wird als hierarchieloser und lebenslanger Prozess aufgefasst. Soziale Kompetenzen, Kreativität und das Ausblenden reinen Effizienzdenkens werden als Voraussetzungen betrachtet.

- Skandinavische Länder sind besonders abgeschlossen gegenüber Informations-, Kommunikations- und Unterhaltungstechnologien. Neue Technologien werden intensiv genutzt. Sie werden sowohl von der Politik als auch von der Bevölkerung als Erweiterung der Möglichkeiten zur individuellen Lebensführung und als nationale Chance im Zeitalter der Globalisierung verstanden. Wichtige Säulen der Technologiepolitik sind zum einen der zügig durchgeführte Subventionsabbau in traditionellen kapital- und arbeitsintensiven Industriezweigen. Zum anderen begannen staatliche Institutionen frühzeitig, die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand, Wissenschaft und Wirtschaft zu intensivieren und so die Nutzung technischer Neuerungen durch innovative Produkte zu fördern. Während in den 1990er Jahren die Wertschöpfung kapital- und arbeitsintensiver Indus-

trien um lediglich vier bzw. zwölf Prozent gestiegen ist, verzeichneten wissensintensive Industrien ein Wachstum von 57 Prozent.

- Das kulturell verwurzelte schwedische Modell hilft dem Land, demographische Herausforderungen zu bewältigen. Vor allem die Familienpolitik erleichtert, Berufstätigkeit und Familie miteinander zu vereinbaren. Sie basiert auf einem individuellen Besteuerungssystem (kein Ehegattensplitting). Elterngeld wird 13 Monate lang in Höhe von 80 Prozent des bisherigen Einkommens gezahlt. Die Kinderbetreuungssysteme sind hervorragend ausgebaut und betreuen Kinder ab dem ersten Lebensjahr. Gleichzeitig ist die Kinderarmut gering, und Benachteiligungen im Bildungssystem durch soziale Herkunft, Beruf und Einkommen der Eltern sind kaum vorhanden.

- Schwedische Kultur – häufig assoziiert mit Begriffen wie Funktionalität, Schlichtheit, Gerechtigkeit und Lebensqualität – wird zunehmend zum Exportschlager. Schwedens positives Image als Land der sozialen Gerechtigkeit, der nachhaltigen Lebensweisen, der Naturverbundenheit, der Kreativität gepaart mit seiner engen Anlehnung an den angloamerikanischen Raum sowie überdurchschnittlich starker Mode- und Technik-Orientierung der Bevölkerung machen das Land zu einem attraktiven Standort für Kulturindustrien (vor allem Design, Möbel, Mode, Popmusik, Medien, Computertechnik, Sportausrüstung) und zu einem der größten Kulturexporteure der Welt. Schweden ist der drittgrößte Musikexporteur nach den USA und Großbritannien.



### *Schattenseiten der Entwicklung*

Schwedens Übergang von der Industrie- zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft verlief allerdings nicht reibungslos. Bis heute bestehen kulturelle, soziale und wirtschaftliche Probleme, die – von außen kaum sichtbar – Risse am harmonischen Bild des schwedischen Modells verursachen:

- Die einseitig auf das Hochschulstudium, auf wissensintensive Industrien und die Kulturindustrie konzentrierte Förderung führt zu verstärkten räumlichen Disparitäten. Das Wachstum konzentriert sich auf die Gegenden Stockholm-Mälardalen, Öresund-Region und Göteborg sowie auf die Hochschulstandorte. In ländlichen Räumen nimmt die Bevölkerung dagegen stark ab. Vor allem weibliche, junge und höher qualifizierte Arbeitskräfte ziehen von dort weg. Dies führt zu Überalterung, einem Männerüberschuss, sozialer und ökonomischer Stagnation, Unterbeschäftigung und Abhängigkeit von Transferleistungen. Die im Jahr 2005 bei 23 Prozent liegende Jugendarbeitslosigkeit weist zudem auf Schwächen des Bildungssystems und auf dem Arbeitsmarkt hin.

- Die Vergesellschaftung des öffentlichen Lebens und die Nivellierung sozioökonomischer Differenzen führen nicht zur langfristig gefühlten Gleichheit und Sicherheit aller Bürger. Im Gegenteil: Aufgrund der starken Position der Kommunikations- und Unterhaltungsindustrie scheinen viele Schweden die „staatliche Gleichmacherei“ durch Überbetonung ihres Lebensstils zu kompensieren.

- Das schwedische Modell wird unter den Bedingungen zunehmender Globalisierung und Integration in die Europäische Union sowie der Wandlung zum Einwanderungsland immer mehr von äußeren Einflüssen herausgefordert. Deutliche Hinweise für die kollektiv gefühlte Bedrohung eines ursprünglich in sich geschlossenen nationalen Modells sind zum Beispiel die Ablehnung des Euro bei der Volksabstimmung im September 2003, Probleme bei der Integration von Ausländern sowie der zeitweise kollektive Einkaufsboykott bei expandierenden ausländischen Einzelhändlern (zum Beispiel Lidl). Zugleich geraten Schwedische Global Player wie IKEA, Electrolux, Vattenfall oder H&M, die den Großteil ihrer Umsätze und Produktion im Ausland tätigen, regelmäßig in die internationale Kritik, weil sie unter sich verschärfendem Wettbewerb immer weniger den Idealen des schwedischen Modells entsprechen.

- Die schwedische Wirtschaft zeichnet sich auch weiterhin durch einen schwach ausgeprägten Mittelstand, hohe Abhängigkeit von einigen wenigen exportorientierten Großunternehmen, eine nur durchschnittliche Rate an Patentanmeldungen und geringe Bereitschaft zur Unternehmensgründung aus. Schweden weist ein sehr hohes Innovationspotenzial auf, das sich allerdings nur auf einige dynamische Regionen konzentriert.

### *Vorbild für Deutschland?*

Das schwedische Modell taugt nur bedingt als Schablone für den Umbau des deutschen Wohlfahrtsstaats. Zum einen gründet Schwedens Erfolg vor allem auf langfristigen institutionellen Veränderungen, die teilweise schon vor Jahrzehnten in Gang gebracht wurden und nicht innerhalb weniger Jahre kopiert werden können. Zum anderen ist die Übertragbarkeit des Modells auf Deutschland nicht einfach, da zwischen Deutschland und Schweden kulturelle Unterschiede bestehen.

Die schwedische Gesellschaft ist ethnisch, sozial und kulturell homogener als die deutsche. Solidarität und Gleichheitsstreben bei gleichzeitiger Bereitschaft, mit hohen Steuern den öffentlichen Sektor zu finanzieren, sind stärker ausgeprägt. Das schwedische Freiheitsgefühl entsteht vor allem durch die starke Rolle des dem Einzelnen Sicherheit stiftenden Staates. Moralisches Fehlverhalten von Politikern und Managern wird schneller und intensiver gesellschaftlich geächtet. Während die Arbeitsorganisation und Bildungsinstitutionen durch Kommunikation, Konsens und flache Hierarchien geprägt sind, dominiert die kulturelle Anlehnung an den angloamerikanischen Raum das soziale und private Alltagsleben in Schweden.

Der konservative Wohlfahrtsstaat Deutschland hingegen zeichnet sich durch eine heterogenere Gesellschaft aus, die stärker durch Hierarchiedenken, Streben nach individuellem Wohlstand, eine starke Rolle der Familie, Offenheit gegenüber Europa und zugleich Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen geprägt ist. Deutschland zeichnet sich durch eine wettbewerbsfähige Wirtschaft, einen starken Mittelstand, Risikobereitschaft, Innovationsfähigkeit und ein schrumpfendes Defizit im öffentlichen Haushalt bei gleichzeitig deutlich niedrigeren Steuer- und Staatsquoten als in Schweden aus. Deshalb muss sich Deutschland nicht hinter dem „Musterwohlfahrtsstaat“ Schweden verstecken. ■

# Das Rentensystem in Brasilien: Reformiert und reformbedürftig

Dr. Björn Gerstenberger  
Staatswissenschaftliches Seminar, Universität zu Köln

Chile war 1981 das erste lateinamerikanische Land, das sein Rentensystem grundlegend reformiert hat. Seitdem sind neun weitere Länder diesem Beispiel gefolgt: Peru, Argentinien, Kolumbien, Uruguay, Mexiko, Bolivien, El Salvador, Nicaragua und die Dominikanische Republik haben ihre umlagefinanzierten und staatlich verwalteten Rentensysteme durch kapitalgedeckte und privat verwaltete ersetzt oder ergänzt. In Brasilien konnte man sich dagegen nicht zu einer durchgreifenden Reform durchringen.

Obwohl auch das Alterssicherungssystem in Brasilien seit Mitte der 1990er Jahre mit gravierenden Problemen zu kämpfen hatte, fand hier keine tiefgreifende Reform statt. Zwar wurden im letzten Jahrzehnt gleich zweimal Änderungen am Rentensystem vorgenommen, die Reformen von 1998 und 2003 waren jedoch parametrischer Art und ließen die konstituierenden Gestaltungsmerkmale – das Umlageverfahren, das konstante Leistungsniveau und die staatliche Verwaltung – im Unterschied zu den Umgestaltungen in den Nachbarländern unberührt. Durch keine der beiden Reformen wurden die Probleme nachhaltig behoben.<sup>1</sup>

## *Entwicklung der brasilianischen Sozialpolitik*

Die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik in Brasilien datieren aus den 1920er Jahren. Im Jahr 1923 legte das nach einem Abgeordneten aus São Paulo benannte Gesetz Eloy Chaves den Grundstein für die Entstehung von betrieblichen Rentenkassen, die den Beschäftigten privater Unternehmen erstmals eine Versicherung gegen einige soziale Risiken gewährten. Die Arbeitnehmer, deren Betrieb eine solche Rentenkasse einrichtete und die nun einen entsprechenden Beitrag zahlten, erhielten fortan im Falle von Krankheit oder Berufsunfällen Unterstützung in Form von medizinischer Versorgung bzw. Invaliditätsrenten. Beim Tod des Versi-

cherten sorgte eine Hinterbliebenenrente für die Angehörigen. Erstmals wurde auch eine Altersrente eingeführt, die das Einkommen der Ruheständler sichern sollte. Dieser erste Schritt der brasilianischen Sozialpolitik betraf jedoch zunächst nur einen sehr kleinen Teil der Arbeitnehmerschaft im privaten Sektor. Zudem unterschieden sich die Zugangsbedingungen und die Leistungen von Rentenkasse zu Rentenkasse mitunter erheblich. In ihrem Höhepunkt stieg die Zahl der betrieblichen Rentenkassen auf über 180.

Auf der anderen Seite bestanden für Mitglieder der Regierung bereits seit der Kolonialzeit zahlreiche staatliche Absicherungen allgemeiner Lebensrisiken. Die Leistungen, die deutlich großzügiger als jene für die Versicherten in der Privatwirtschaft waren, wurden auch nach Gründung der Republik im Jahr 1889 beibehalten und auf weitere Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes ausgedehnt. Die Finanzierung erfolgte dabei grundsätzlich aus Steuermitteln.

Nach Einführung der sogenannten Renteninstitute im Jahr 1933 wurde das System der Rentenkassen allmählich abgeschafft. Die Renteninstitute fassten die bestehenden Rentenkassen eines Berufszweiges auf nationaler Ebene zusammen. Auch die Leistungstypen und -höhen wurden somit für die einzelnen Branchen vereinheitlicht. Insgesamt entstanden bis 1939 sechs dieser Renteninstitute, wobei die Regierung stets bemüht war, sowohl die Mitgliederzahl als auch den Leistungskatalog kontinuierlich auszudehnen. Ein siebtes Renteninstitut verwaltete die Leistungen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

<sup>1</sup> Vgl. Carmelo Mesa-Lago, Die Rentenstrukturreform der Sozialen Sicherheit in Lateinamerika: Modelle, Merkmale, Ergebnisse und Lehren, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 54, 4/2001, Seiten 79-108. Für eine ausführliche Darstellung des Alterssicherungssystems in Brasilien und der zwei Reformen von 1998 und 2003 vgl. Björn Gerstenberger, Alterssicherung in Brasilien, Marburg 2007.

Einen weiteren entscheidenden Impuls zur angestrebten Zentralisierung und Angleichung erfuhr die brasilianische Sozialversicherung im Jahr 1960, als ein umfassendes Gesetz die Qualifizierungskriterien für die einzelnen Renteninstitute weitgehend vereinheitlichte. 1966 folgte mit der Gründung des Nationalen Sozialversicherungsinstituts, das aus dem Zusammenschluss der sechs vormals unabhängigen Renteninstitute hervorging, auch die institutionelle Zentralisierung. Damit verwaltete erstmals ein einziges Institut die Leistungen aller versicherten Arbeitnehmer des privaten Sektors. Nicht eingeschlossen waren weiterhin die Beschäftigten des öffentlichen Sektors, für die ein separates Rentensystem fortbestand.

### *Trennung von privatem und öffentlichem Sektor*

Das brasilianische Alterssicherungssystem basiert auch heute noch im Wesentlichen auf dieser Trennung von privatem und öffentlichem Sektor. Die traditionellen Privilegien, welche die Staatsbediensteten im Hinblick auf ihre Alterssicherung genossen, fanden teilweise Eingang in die Verfassung von 1988 und spiegeln sich in der darauf folgenden Gesetzgebung wider.

Das maßgebliche Regelwerk für das Rentensystem des privaten Sektors beruht in erster Linie auf zwei Gesetzen aus dem Jahr 1991, in denen die Allgemeine Sozialversicherungsordnung (Regime Geral de Previdência Social, RGPS) aufgestellt wird. Der RGPS erfasst heute etwa 47,1 Millionen Beitragszahler und hat rund 14,7 Millionen Leistungsempfänger. Finanziert werden die Leistungen des RGPS aus drei Quellen: Arbeitnehmer, welche den größten Anteil der Mitglieder stellen, zahlen Beiträge zwischen 7,65 Prozent und elf Prozent ihres Bruttolohns. Arbeitgeber führen weitere 20 Prozent der Löhne ab. Wenn die Ausgaben die Einnahmen übersteigen, wird die Differenz vom Staat gedeckt.

Das Rentensystem für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor basiert auf einem Gesetz von 1990, das die einheitliche Rechtsordnung (Regime Jurídico Único, RJU) etablierte. Der RJU räumt jeder Gebietskörperschaft das Recht ein, ein eigenes Rentensystem für ihre Beschäftigten zu errichten. Der Bund, alle 26 Bundesstaaten, der Bundesdistrikt und 2 167 der brasilianischen Gemeinden – das sind 39 Prozent aller brasilianischen Kommunen – haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, wobei sich die Rentensysteme auf Bundes-

staaten- und Gemeindeebene in der Regel am RJU des Bundes orientieren. Die Beschäftigten der Gemeinden, die über kein eigenes Rentensystem verfügen, sind im RGPS pflichtversichert. Die Zahl der aktiven Staatsbediensteten im RJU beläuft sich insgesamt auf rund 5,3 Millionen, während etwa zwei Millionen Pensionäre und eine Million Hinterbliebene Leistungen erhalten.

Bis zur Einführung der Beitragspflicht im Jahr 1993 wurden die Pensionsleistungen für die Staatsbediensteten nach dem Versorgungsprinzip aus Steuermitteln finanziert. Seitdem müssen die Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf Bundesebene elf Prozent ihres Gehalts an den RJU abführen. Für die Rentensysteme auf den unteren Gebietskörperschaften gelten ähnliche Beitragssätze. Da die Einnahmen aus diesen Beiträgen jedoch bei Weitem nicht ausreichen, um die Ausgaben für die Leistungen des RJU zu decken, werden diese weiterhin überwiegend aus Steuermitteln finanziert.

### *Großzügige Leistungen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst*

Auf den ersten Blick gibt es Gemeinsamkeiten zwischen den zwei großen Rentensystemen: Sie basieren auf dem Umlageverfahren, die Leistungen bestehen aus konstanten Leistungen (einem festgelegten Prozentsatz des Einkommens), und die Verwaltung liegt in staatlicher Hand. Hinsichtlich der konstituierenden Gestaltungsmerkmale kann man also sowohl beim RGPS als auch beim RJU von einem staatlichen Rentensystem sprechen. Jedoch gibt es im Hinblick auf die Qualifizierungskriterien und die Leistungshöhen teilweise gravierende Unterschiede. Das wird deutlich, wenn man die zwei wichtigsten Leistungstypen betrachtet: die Regelaltersrente und die Rente nach Dauer der Erwerbstätigkeit.

Zur Qualifizierung für die Regelaltersrente muss ein männlicher Versicherter im RGPS ein Mindestalter von 65 Jahren erreicht haben. Weibliche Versicherte können sich bereits ab einem Alter von 60 Jahren zur Ruhe setzen. Die Berechnung der Rentenhöhe richtete sich bis zur Reform von 1998 nach der Dauer der Erwerbstätigkeit. Die Versicherten erhielten dabei einen Sockelbetrag von 70 Prozent des Referenzeinkommens, der sich für jedes nachgewiesene Arbeitsjahr um einen Prozentpunkt erhöhte. Bei einer Arbeitszeit von 30 Jahren konnten sie folglich einen Anspruch auf die maximale Rentenleistung von 100 Prozent des Referenzeinkommens geltend machen. Als Referenz-



einkommen diente im RGPS bis zur Reform von 1998 das monatliche Durchschnittsgehalt in den letzten drei Jahren vor Eintritt in den Ruhestand. Gleichzeitig durfte die Rentenleistung weder die Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns unter noch die Höhe von zehn gesetzlichen Mindestlöhnen überschreiten. Eine weitere Bedingung für die Qualifizierung für diesen Leistungstyp war eine Karenzzeit von 15 Jahren.<sup>2</sup> Jährlich werden die vom RGPS vergebenen Renten an die Inflation angepasst.

Im RJU erfolgte die Berechnung für die Regelaltersrente ähnlich wie im RGPS, in einigen Punkten waren die Zugangsbedingungen für die Staatsbediensteten jedoch deutlich leichter bzw. die Leistungen großzügiger. Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst mussten – wie die Arbeitnehmer im privaten Sektor – ein Mindestalter von 60 Jahren (Frauen) bzw. 65 Jahren (Männer) nachweisen, wenn sie sich nach der Regelaltersrente in den Ruhestand versetzen lassen wollten. Die Rentenleistung wurde dabei proportional zur Dienstzeit berechnet, es gab also keinen Sockelbetrag wie im RGPS. Als Referenzeinkommen diente das letzte Monateinkommen. Da es auch keine Höchstrente gab, erhielten die Staatsbediensteten im Ruhestand Bezüge in der vollen Höhe des letzten Monatsgehalts, womit das sogenannte Integralitätsprinzip verwirklicht war. Bis 1996 wurde den angehenden Pensionären bei Renteneintritt sogar eine automatische Beförderung in die nächsthöhere Besoldungsstufe zuteil. Wenn man berücksichtigt, dass die Pensionäre keine Sozialversicherungsabgaben mehr entrichten mussten, sobald sie in den Ruhestand traten, wird klar, dass die ehemals im öffentlichen Dienst Beschäftigten in der Regel deutlich höhere Bezüge erhielten als während ihrer aktiven Zeit. Häufig versüßte ihnen eine „Beförderung in letzter Minute“ den Ruhestand zusätzlich.

Ein weiteres Privileg genossen die Pensionäre bei der Rentenanpassung. Das Ruhestandsgehalt war direkt an die Gehälter des aktiven Personals gekoppelt. Dieses sogenannte Paritätsprinzip sorgte dafür, dass die Ruhestandsbezüge in der gleichen Relation erhöht wurden wie die Gehälter der aktiven Staatsbediensteten aus derselben Berufsgruppe. Auch die Karenzzeit war im RJU kürzer als im RGPS: Bis 1996 lag sie bei lediglich zwei Jahren, danach bei fünf Jahren im effektiven Amt, in dem sich der Staatsbedienstete verrenten lassen wollte.

<sup>2</sup> Bei Geltendmachung bis 1991 betrug die Karenzzeit lediglich fünf Jahre. Seitdem steigt sie jährlich um sechs Monate, sodass sie ab 2011 ebenfalls 15 Jahre betragen wird.

Auch bei der Rente nach Dauer der Erwerbstätigkeit waren die Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Vorteil. Bei diesem Leistungstyp muss man zwei Varianten unterscheiden: Für eine integrale Rente in Höhe von 100 Prozent des Referenzeinkommens qualifizierten sich die Versicherten sowohl im RGPS als auch im RJU, wenn sie eine Erwerbstätigkeit von mindestens 30 Jahren (Frauen) bzw. 35 Jahren (Männer) vorweisen konnten. Eine Frühverrentung mit proportionalem Abschlag war frühestens nach 25 (Frauen) bzw. 30 Erwerbsjahren (Männer) möglich. In diesem Fall erhielten die Rentner im RGPS eine Leistung von 70 Prozent des Referenzeinkommens, die sich um sechs Prozentpunkte für jedes weitere Arbeitsjahr erhöhte. Männliche Versicherte konnten folglich nach 32 Arbeitsjahren und weibliche Versicherte nach 27 Arbeitsjahren eine Rente in Höhe von 82 Prozent des Referenzeinkommens beanspruchen.

Im RJU bestand ebenfalls die Möglichkeit einer um fünf Jahre vorgezogenen Pensionierung. Hier wurde die Rentenhöhe jedoch vollständig proportional zur Dauer der Erwerbstätigkeit berechnet, sodass die Abschläge pro vorgezogenem Jahr deutlich niedriger waren als die im RGPS. Bei 32 Dienstjahren erhielt ein männlicher Pensionär folglich 91,4 Prozent, eine weibliche Beschäftigte im öffentlichen Dienst 90 Prozent des Referenzeinkommens. Auch bei diesem Leistungstyp garantierten die bereits erwähnten Prinzipien der Integralität und der Parität den Beschäftigten im öffentlichen Dienst eine deutlich großzügigere Rente, als sie den Versicherten im RGPS zuteil wurde.

### *Anreize zum Missbrauch*

Neben der Privilegierung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor sorgen systemimmanente Mängel in den brasilianischen Rentensystemen für negative Effekte. Einer der größten Fehler bei der Gestaltung der Rentensysteme lag darin, dass die Rente nach Dauer der Erwerbstätigkeit – sowohl im RGPS als auch im RJU – bis 1998 nicht an ein Mindestalter gekoppelt war. Zudem war der Bezug der Rentenleistung nicht an ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben gebunden und die Kumulierung von Renten und Gehältern zulässig.

Die Folgen dieser Regelungen waren vielfältig: Einerseits führten sie zu häufiger Frühverrentung, denn die Versicherten machten ihren Anspruch auf die Rente nach Dauer der Erwerbstätigkeit so früh wie möglich geltend. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter für die Rente nach Dauer der Er-

werbstätigkeit lag 1998 im RGPS bei 49,8 und im RJU bei 50,2 Jahren. Die massive Abwanderung der Arbeitskräfte belastete die Rentensysteme enorm, denn die Reduzierung der Beitragszahler bewirkte bei gleichzeitiger Erhöhung der Zahl der Leistungsempfänger den Anstieg des Rentnerquotienten. Ab 1994 übertrafen die Leistungsausgaben im RGPS die Beitragseinnahmen.<sup>3</sup> Obwohl die Zahl der Mitglieder des RJU im Verhältnis zu der des RGPS deutlich kleiner ist, sorgte die traditionelle Finanzierung aus Steuern für ein weitaus größeres Defizit. In den Jahren 1995 bis 1998 stieg das kumulierte Defizit der beiden Rentensysteme von 2,9 auf 4,9 Prozent des BIP und stellte damit eine große Belastung für den Haushalt dar.

Die Finanzierung der Defizite aus Steuermitteln bewirkte eine regressive Einkommensumverteilung, das heißt eine Umschichtung von ärmeren zu reicheren Bevölkerungsgruppen, da zwei Drittel des brasilianischen Steueraufkommens aus indirekten Steuern stammen, welche die unteren Einkommensschichten stärker belasten als die oberen. Die regressive Umverteilung wurde dadurch verstärkt, dass die Rente nach Dauer der Erwerbstätigkeit in erster Linie von Beziehern höherer Einkommen beansprucht wurde, während sich die unteren sozialen Schichten, die in der Regel nicht die erforderliche Dauer der formalen Erwerbstätigkeit nachweisen konnten, mit der Regelaltersrente zur Ruhe setzten. Die Gestaltung der Rentensysteme verfestigte die ohnehin schon extrem ungleichen Einkommensverhältnisse in Brasilien.

Auf diese Weise trug das Rentensystem nicht eben dazu bei, die weitverbreitete Schwarzarbeit einzudämmen. Im Gegenteil: Weil viele Versicherte – insbesondere aus den unteren Einkommensschichten – nur sehr niedrige interne Renditen zu erwarten hatten, erfüllten sie nur die Mindestbeitragszeit, die ihnen den Zugang zu einer Mindestrente garantierte, oder verblieben oftmals ganz in der Schattenwirtschaft. In den 1990er Jahren waren mehr als die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse auf dem brasilianischen Arbeitsmarkt informeller Art.

3 Die Inflation betrug in den 1980er und frühen 1990er Jahren drei- und vierstellige Jahreswerte und sorgte damit für teilweise erhebliche reale Wertverluste der Rentenleistungen. Die unhaltbare Situation der brasilianischen Rentenkassen wurde dadurch kaschiert. Erst nach der erfolgreichen Implementierung der Währungsreform (Plano Real), die die Inflationsraten ab 1995 auf einstellige Jahreswerte zurückführte, traten die wahren finanziellen Verhältnisse zutage.

### *Die Reform von Cardoso im Jahre 1998*

*Fernando Henrique Cardoso*, der als Finanzminister in der Regierung von *Itamar Franco* im Juli 1994 maßgeblich für die Umsetzung des erfolgreichen Stabilisierungsplans „Plano Real“ verantwortlich war, gewann im Oktober desselben Jahres die Präsidentschaftswahlen. Im Zuge der ausgerufenen Fiskaldisziplin und Haushaltssanierung kündigte er eine Reform des Alterssicherungssystems für Januar 1995 an. Die Ziele waren die Herstellung eines finanziellen Gleichgewichts, die Eindämmung der Frühverrentung und die Bekämpfung der regressiven Umverteilung. Zunächst war auch die Vereinheitlichung der beiden großen Rentensysteme geplant. Die Vorschläge der sozial-liberalen Regierung stießen jedoch auf Widerstand in der Bevölkerung und der Opposition. Daher dauerte es fast vier Jahre, bis im Dezember 1998 schließlich eine Verfassungsänderung verabschiedet werden konnte. Mit dem verwässerten Reformwerk blieben die Ergebnisse jedoch hinter den ursprünglichen Zielen zurück.<sup>4</sup>

Im Zuge der Reform konnte eine Reihe von Maßnahmen durchgesetzt werden, die insbesondere auf die Verschärfung der Qualifikationskriterien für die Rente nach Dauer der Erwerbstätigkeit abzielte. Zum einen wurde der bis dahin übliche Nachweis über die Dauer der Erwerbstätigkeit durch den Nachweis über die Beitragszeit ersetzt und der Leistungstyp entsprechend in „Rente nach Beitragszeit“ umbenannt. Das Vorhaben, in beiden Rentensystemen für neue Mitglieder ein Mindestalter von 60 Jahren (Männer) bzw. 55 Jahren (Frauen) einzuführen, scheiterte vor allem am Widerstand der Opposition, die in dieser Zeit von der Arbeiterpartei, dem Partido dos Trabalhadores (PT), angeführt wurde. Das Mindestalter von 60 Jahren für Männer und 55 Jahren für Frauen konnte schließlich nur für den RJU durchgesetzt werden, der bei dieser Gelegenheit in „Eigenständige Rentensysteme der Staatsbediensteten“ (Regimes Próprios de Previdência dos Servidores, RPPS) umbenannt wurde. Für den RGPS einigte man sich auf ein ungleich niedrigeres Mindestalter von 53 Jahren für Männer und 48 Jahren für Frauen, das auch für die bereits auf dem Arbeitsmarkt tätigen Versicherten galt. Zugleich wurde für jene Versicherten, die nach der Verabschiedung der Verfassungsänderung vom 15. Dezember 1998 in den RGPS oder in den RJU treten würden,

4 Für eine zugängliche Darstellung des Reformprozesses vgl. die Zeichnungen des damaligen Sozialversicherungsministers Reinhold Stephanes, *Reforma da Previdência: sem segredos*, Rio de Janeiro 1998.

die proportionale Rente, die eine um maximal fünf Jahre vorgezogene Verrentung ermöglichte, ersatzlos gestrichen. Für Personen, die bereits vor diesem Stichtag im RGPS versichert waren, und für Beschäftigte im öffentlichen Dienst wurde die noch fehlende Beitragszeit verlängert: Für jene Versicherten, die eine proportionale Rente geltend machen wollten, erhöhte sich die am 15. Dezember 1998 noch fehlende Beitragszeit um 40 Prozent. Die für die Qualifizierung zur integralen Rente fehlende Beitragszeit wurde um 20 Prozent angehoben.

Eine weitere entscheidende Änderung, die allerdings nur für den RGPS, hier aber auch für die Regelaltersrente galt, war die Einführung des sogenannten Rentenfaktors. Dieser bewirkte eine stärkere Kopplung der zu erwartenden Leistungshöhe an die individuellen Beitragszahlungen. Durch die Stärkung des Äquivalenzprinzips sollten die Versicherten (mittels Wahl der Beitragsdauer und des Renteneintrittsalters) fortan die individuelle Rentenhöhe stärker beeinflussen können: Bei einem früheren Renteneintritt würde sich demnach die Rentenhöhe verringern; umgekehrt bewirkte die neue Formel, dass sich die Rentenleistung bei einem Aufschub des Renteneintritts erhöhte.

Eine weitere Verschärfung der Rentenformel, die ebenfalls nur für den RGPS galt, war die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Die Berechnung des Referenzeinkommens sollte nicht mehr auf der Grundlage der letzten drei Jahre vor Eintritt in den Ruhestand geschehen. Vielmehr sollten fortan die höchsten 80 Prozent aller Monatsbeiträge seit Juli 1994<sup>5</sup> zur Berechnung der Rentenleistung herangezogen werden. Damit würde sich das Referenzeinkommen im Zeitablauf kontinuierlich ausdehnen, bis es schließlich die gesamte Erwerbsphase des Versicherten erfassen würde. Von der Ausweitung der Bemessungsgrundlage versprach man sich eine deutliche Absenkung der durchschnittlichen Rentenhöhe.

Für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst galten diese Änderungen der Rentenformel nicht. Hier wurden die Zugangsbedingungen lediglich durch die Erhöhung der Karenzzeit auf zehn Jahre im öffentlichen Dienst und fünf Jahre auf dem effektiven Posten, auf dem sie sich pensionieren lassen wollten, verschärft. Integralitäts- und Paritätsprinzip blieben jedoch vollständig erhalten.

<sup>5</sup> Dieser Zeitpunkt wurde ausgewählt, weil dann die neue Währung, der Real, eingeführt wurde.

Damit wird klar, dass die Reform zwar grundsätzlich an den richtigen Stellen ansetzte. Die Ergebnisse blieben jedoch vor allem deshalb hinter den Erwartungen zurück, weil die Änderungen nur für jene Arbeitnehmer galten, die nach der Verfassungsänderung am 15. Dezember 1998 in den Arbeitsmarkt treten würden. Für alle, die schon vorher in einem Beschäftigungsverhältnis im privaten oder im öffentlichen Sektor waren, galt ein weitgehender Vertrauensschutz mit sehr großzügigen Übergangsregelungen. Die erhofften Wirkungen der Reform können sich daher erst etwa ab dem Jahr 2028 vollständig bemerkbar machen.

### *Die Reform von da Silva im Jahre 2003*

Luiz Inácio „Lula“ da Silva, der die Präsidentschaftswahlen als Kandidat des PT nach drei erfolglosen Versuchen im Oktober 2002 schließlich gewann, erklärte schon bald nach seinem Amtsantritt im Januar 2003 eine weitere Rentenreform zur Priorität seiner Regierung. Im Wesentlichen formulierte der PT, der in der vorhergehenden Legislaturperiode die Rentenreform noch vehement bekämpft hatte, die gleichen Ziele, die schon bei der Reform von 1998 als Maxime ausgegeben worden waren. Im Unterschied zur vorigen Reform setzte die Regierung jedoch einen besonderen Schwerpunkt auf die Herstellung einer größeren Einheitlichkeit zwischen dem RGPS und den RPPS. Damit zielte sie vor allem darauf ab, die Privilegien der Staatsbediensteten zu beschneiden.

Das Herzstück der Reform wurde noch im ersten Amtsjahr am 31. Dezember 2003 verabschiedet. Als größten Erfolg muss man wohl werten, dass das Prinzip der Integralität, das den Beschäftigten im öffentlichen Dienst eine Rente in Höhe des letzten Monatsgehalts gewährte, darin ebenso gestrichen wurde wie das Paritätsprinzip, welches Pensionsanpassungen in der gleichen Höhe wie Gehaltserhöhungen der aktiven Beschäftigten vorsah. Fortan sollten die Pensionen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf die gleiche Weise berechnet werden wie die Renten der Versicherten im RGPS, das heißt die Gehälter sollten seit Juli 1994 als Grundlage dienen und die Pensionsanpassungen an die Inflation gekoppelt werden.

Die Reform sah zudem die vollständige Abschaffung der proportionalen Rente nach Beitragszeit und höhere Abschläge für Frühverrentungen in den RPPS vor. Dies sollte bereits für jene gelten, die vor dem 15. Dezember 1998 in den öffentlichen Dienst getreten waren. Zusätzlich beschloss

man, dass jene Beschäftigten, die vor Ende 2005 Anspruch auf eine Frühpensionierung geltend machen wollten, einen Abschlag von 3,5 Prozentpunkten für jedes Jahr hinnehmen mussten, das sie vor Vollendung des 60. Lebensjahres (Männer) bzw. 55. Lebensjahres (Frauen) in den Ruhestand wechseln wollten. Ab 2006 sollte der Abschlag gar auf fünf Prozentpunkte pro vorgezogenem Jahr der Frühverrentung angehoben werden.

Eine weitere Maßnahme zur Angleichung der Qualifizierungskriterien der Rentensysteme von privatem und öffentlichem Sektor, die langfristig eine Entlastung der Rentenkassen bedeutet hätte, war die Einführung von Höchstgrenzen in den RPPS in der gleichen Höhe wie im RPGS. Unter der Bedingung, dass die jeweilige Gebietskörperschaft einen komplementären Pensionsfonds errichtete, der den Beschäftigten die Möglichkeit bieten sollte, eine zusätzliche freiwillige Altersvorsorge abzuschließen, wurde eine Höchstgrenze von zehn Mindestlöhnen eingeführt. Die Höchstleistung im RGPS, deren Anhebungen nicht mit der Inflation Schritt gehalten hatten und die daher im Laufe der Zeit auf etwa 7,5 Mindestlöhne gefallen war, wurde ebenfalls wieder auf zehn Mindestlöhne angehoben, sodass hier theoretisch nun eine einheitliche Höchstleistung hätte entstehen können. Die nachfolgende Reglementierung und Umsetzung in die Gesetzgebung verzögerten sich jedoch, sodass von dieser Möglichkeit bislang noch kein Gebrauch gemacht werden konnte.

Weitere Maßnahmen, von denen man sich eine Verbesserung der finanziellen Situation des RPPS versprach, waren unter anderem die Besteuerung der Pensionäre, die eine Steuer in der gleichen Höhe wie die Rentenbeiträge der aktiven Beschäftigten im öffentlichen Dienst zahlen sollten (elf Prozent für die Beschäftigten auf Bundesebene), sowie die Kürzung des Betrags der Hinterbliebenenrenten, der über zehn Mindestlöhnen lag, um 30 Prozent.

Während die Beschäftigten im öffentlichen Dienst also einige spürbare Einschnitte hinzunehmen hatten, wurden die Rentenzugangsbedingungen für die Arbeitnehmer im privaten Sektor sogar erleichtert. Neben der deutlichen Anhebung der Höchstleistung ist in diesem Zusammenhang besonders die erneute Abschaffung des Mindestalters für die Rente nach Dauer der Beitragszeit im RGPS zu nennen, das bei der Reform von 1998 auf 53 Jahre (Männer) bzw. 48 Jahre (Frauen) festgesetzt worden war.

Doch trotz der weitreichenden Maßnahmen in den RPPS blieben auch bei dieser Reform die er-

warteten Verbesserungen aus. Das lag vor allem daran, dass sich im politischen Prozess eine Gegenbewegung gebildet hatte, der es gelang, mit der Regierung einen Kuhhandel zu vereinbaren. Diese Opposition, die sich vor allem im Senat konzentrierte und die vor allem die Interessen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst vertrat, stimmte der Reform nur unter der Bedingung zu, dass die Regierung im Juli 2005 dem sogenannten Projekt zur parallelen Verfassungsänderung zustimmen würde, das die Reform zum großen Teil wieder rückgängig machen sollte. Die neuerliche Verfassungsänderung führte beispielsweise die kostspieligen Prinzipien der Integralität und Parität für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst wieder ein.

Es ist kaum verwunderlich, dass die ursprünglichen Ziele der Reform wieder nicht erreicht wurden und die Finanzierungslücken der beiden großen Rentensysteme in den Jahren nach den Reformen kaum geringer geworden sind. Trotz einer leichten Erholung im Jahr 1999 durchbrach das kumulierte Defizit von RGPS und RPPS im Jahr 2000 die Marke von fünf Prozent des BIP und verharrt seitdem auf einem noch höheren Niveau als vor den Reformen.

### *Eine durchgreifende Reform ist weiterhin notwendig*

Weder die Rentenreform von *Cardoso* noch die von *da Silva* konnten die schwerwiegenden Probleme in der brasilianischen Alterssicherung beheben. Noch immer ist das Alterssicherungssystem mit gravierenden Mängeln behaftet. Vor allem die Lobby der privilegierten Bevölkerungsschichten (insbesondere im öffentlichen Dienst) hat erfolgreich gegen die Abschaffung der großzügigen Leistungen gekämpft. Der politische Prozess war bei beiden Reformen geprägt vom Widerstand in der Öffentlichkeit und zähen Verhandlungen im Parlament. Er führte schließlich zu halbherzigen Kompromissen und langen Übergangsregelungen.

Positiv ist lediglich, dass der jahrelange Reformprozess immerhin das Bewusstsein in der Bevölkerung für die Notwendigkeit und die Dringlichkeit einer Reform geschaffen hat. Klar ist, dass die Reformen von 1998 und 2003 nicht die letzten gewesen sein werden. Aufgrund der Langwierigkeit solcher politischer Prozesse ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass sich der amtierende Präsident *da Silva*, der in diesem Jahr seine zweite und verfassungsmäßig letzte Amtszeit angetreten hat, erneut dieser Aufgabe stellen wird. ■



# Zur Tradition des Liberalismus in Deutschland

Dr. Jürgen Frölich

Archiv des Liberalismus, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Der politische Liberalismus hat in Deutschland tiefe Wurzeln. Die heutigen Liberalen können sich auf eine Tradition stützen, die den Vergleich mit derjenigen in den großen Mutterländern des Liberalismus – Großbritannien, Frankreich und den USA – nicht zu scheuen braucht.

Die Anhänger des Liberalismus können verkraften, dass ihre politischen Konkurrenten und Gegner eine lang bestehende liberale Tradition in Deutschland leugnen. Problematischer ist es, wenn eine solche Tradition auch von Sympathisanten infrage gestellt wird: So lautet der Titel eines immer wieder zitierten Standardwerks zur liberalen Geschichte „Die Tragödie des Deutschen Liberalismus“.<sup>1</sup> Friedrich August von Hayek bescheinigte in einem viel beachteten Handbuch-Eintrag, seit 1880 sei der deutsche Liberalismus „nur mehr eine geistige Bewegung von ständig abnehmender Bedeutung“ gewesen.<sup>2</sup>

Diese Einschätzungen wurden im ersten Nachkriegsjahrzehnt getroffen, als auch viele Liberale noch unter dem Schock des Endes von Weimar und der darauf folgenden Nazi-Tyrannie standen. Doch hatten solche Urteile langfristige Folgen. Noch in der bislang letzten Überblicksmonographie zum „Liberalismus in Deutschland“<sup>3</sup> steht hinter der Kapitel-Überschrift zur Zeit nach 1945 – „Wiedergeburt des Liberalismus?“ – ein Fragezeichen. Da kann es nicht wundern, dass etwa zeitgleich ein deutscher Historiker den Liberalismus nicht nur in Bezug auf Deutschland aus der Perspektive eines „Restphänomens in der modernen Gesellschaft“ betrachtete.<sup>4</sup> Und jüngst prägte ein bekannter Geschichtspräsident das Wort vom „überforderten Liberalismus“<sup>5</sup> und meinte damit nicht die Gegenwart, sondern die vermeintliche Blütezeit um 1850.

1 Friedrich C. Sell, Die Tragödie des Deutschen Liberalismus, Stuttgart 1953.

2 Friedrich August von Hayek, Politischer Liberalismus, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 6, Stuttgart / Tübingen / Göttingen 1959, Seiten 591-596.

3 Vgl. Dieter Langewiesche, Liberalismus in Deutschland, Frankfurt am Main 1988.

4 Karl Rohe, Politischer Liberalismus – ein Überhangphänomen in der modernen Gesellschaft? Eine theoretische Skizze, in: Lothar Albertin, Politischer Liberalismus in der Bundesrepublik, Göttingen 1980, Seiten 288-298.

5 Heinrich August Winkler, Der überforderte Liberalismus. Zum Ort der Revolution von 1848/49 in der deutschen Geschichte, in: Wolfgang Hardtwig (Hrsg.), Revolution in Deutschland und Europa 1848/49, Göttingen 1998, Seiten 185-206.

## *Erste Erfolge der deutschen Liberalen*

Obwohl das jüngst erschienene „Dictionary of Liberal Thought“ auf den angelsächsischen Liberalismus fixiert ist, führt es unter den liberalen Denkern immerhin fünf deutsche auf. Dass das Spektrum der deutschen Denker von Immanuel Kant bis Ralf Dahrendorf reicht, deutet an, dass liberales Denken in Deutschland bereits im 18. Jahrhundert begann und dass es bis in die jüngste Vergangenheit reicht. In der Tat kann man die Anfänge des deutschen Liberalismus in der philosophischen Bewegung der Aufklärung sehen. Deutsche Denker, allen voran der Königsberger Philosophieprofessor Kant, setzten damals entscheidende Akzente. Eine der wichtigsten Schriften für den Übergang der philosophischen Bewegung in eine politische stammt aus deutscher Feder: die „Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen“, die Wilhelm von Humboldt 1791 unter dem Eindruck des aufgeklärten Absolutismus verfasste.

Die deutschen Liberalen waren allerdings im Vergleich zu ihren Gesinnungsfreunden in Westeuropa bezüglich der politischen und sozialen Rahmenbedingungen im Nachteil. Britische und französische Liberale hatten zu Beginn des 19. Jahrhunderts einen staatlichen Bezugsrahmen, der den damals modernen Vorstellungen entsprach. Dieser Nationalstaat fehlte im mitteleuropäischen Raum; ebenso wenig gab es ein politisches Zentrum wie Paris oder London, wo liberale Reformer wirken konnten. Während sich freiheitliche Politiker im Westen auf den inneren Ausbau der Freiheit konzentrieren konnten, mussten sich ihre deutschen Pendanten erst einmal um die Schaffung des staatlichen Rahmens kümmern. Dabei durften sie die Liberalisierung der absolutistisch-zünftlerischen Strukturen nicht vernachlässigen, um gegenüber der westeuropäischen Welt nicht noch weiter in Rückstand zu geraten.



Der Westteil des Kontinents war nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich weiterentwickelt, was zu einem weiteren, dem Liberalismus inhärenten Nachteil führte: Wegen der Schwäche einer unternehmerisch tätigen Bourgeoisie stützte sich der deutsche Liberalismus vor allem auf Akademiker und Staatsdiener, was eine gewisse Staatsnähe der deutschen Liberalen mit sich brachte. Das erklärt, warum sich die Liberalen hierzulande als Reformen und allenfalls wider Willen als Revolutionäre verstanden.

In Anbetracht dieser Nachteile ist die Bilanz des deutschen Liberalismus während der ersten zwei Drittel des 19. Jahrhunderts erstaunlich: Politisch erreichte man, dass bis 1850 fast alle Teile Deutschlands über eine moderne Verfassung mit garantierten Grundrechten und politischem Mitspracherecht der Bürger verfügten. Wirtschaftlich setzten sich in der gleichen Zeit freiheitliche Prinzipien in Deutschland durch, wobei Preußen vorrangig. Bei der Armutsbekämpfung wurden wichtige Fortschritte auf liberaler Grundlage erreicht: Liberale gründeten überall in Deutschland Genossenschaften und riefen die ersten Gewerkschaften, die sogenannten „Gewerkvereine“, ins Leben. Allerdings konnten sich die Gewerkvereine im Gegensatz zum Genossenschaftswesen nicht auf Dauer gegen die sozialistische Konkurrenz halten.

### *Die Spaltung in der Bismarckschen Ära*

Die Schwierigkeit lag für den deutschen Liberalismus im Politischen: Anders als in Großbritannien oder Frankreich wurde er vor 1918 niemals zur regierenden Partei, allenfalls nur für kurze Zeit, wie in Preußen 1808 und 1848, oder wie in Baden mit einer beschränkten Machtbasis. Das Bürgertum konnte sich nicht gegen den Adel und die Monarchen durchsetzen und musste deshalb Kompromisse mit den konservativen Kräften suchen. Dabei war zum einen der Rückhalt in der Bevölkerung stark: Zwischen 1830 und 1880 war der Liberalismus ungeachtet einer Reihe von Rückschlägen eine Massenbewegung, die, solange sie sich frei entfalten konnte, ihre Stärke demonstrierte, etwa beim Hambacher Fest 1832 oder bei den Wahlen zum Paulskirchenparlament. Zum anderen sahen die Klügeren auf der Gegenseite ein, dass man mit Soldaten und Polizei den Liberalismus eine Zeit lang in Schach halten konnte, aber nicht auf Dauer.

Deshalb suchte der monarchisch-konservative Politiker *Otto von Bismarck* einen Ausgleich mit der liberalen Nationalbewegung, indem er einen wichtigen Bestandteil ihres Programms aufgriff und die Liberalen einlud, bei der Durchführung mitzuwirken. Dass im Zuge dieser Entwicklung der deutsche Nationalstaat 1867/71 nicht auf liberalem Wege, sondern mittels der klassischen Kabinettpolitik zustande kam, spaltete die deutschen Liberalen in einen Pro- und einen Anti-*Bismarck*-Flügel. Beide Seiten konnten gute Argumente vorbringen: Die Nationalliberalen konnten ein Jahrzehnt lang den inneren Ausbau des neuen Kaiserreichs in Richtung mehr Freiheit mitgestalten und wurden nicht nur zur größten Partei, sondern auch zu einer „Regierungspartei im Wartestand“. Das ging aber nur so lange gut, wie der Reichskanzler mitspielte. Nach 1880 lag das Recht dann mehr aufseiten der linksliberalen *Bismarck*-Kritiker, als sich die deutsche Politik immer mehr in Richtung Staatsinterventionismus und Schutzzoll entwickelte. Allerdings konnten die Freisinnigen um *Eugen Richter* die Politik nur warnend begleiten, aber nicht bestimmen.

Beide liberalen Lager litten zudem unter der Massenpolitisierung, der *Bismarck* mit Einführung des in Europa noch unüblichen demokratischen Wahlrechts die Tür geöffnet hatte, um den Liberalen das Wasser abzugraben. Aber profitiert haben davon – ebenso wie von *Bismarcks* Sozialstaat – weder Konservative noch Liberale, sondern die Sozialdemokratie. Als *Friedrich Naumann* ab 1903 versuchte, daraus die Konsequenzen zu ziehen und ein großes anti-konservatives Reformbündnis um das liberale Lager aufzubauen, blieb bis zum Ersten Weltkrieg nicht genug Zeit, das Bündnis wirksam werden zu lassen.

Ein Blick auf die Städte und Kommunen, wo häufig noch ein eingeschränktes Wahlrecht galt, zeigt, wozu deutsche Liberale als regierende Partei imstande waren: Liberale Oberbürgermeister und Stadträte schufen die modernen Strukturen, von denen viele Städte in Deutschland noch heute zehren. Weltbekannte Professoren wie *Rudolf Virchow* und liberale Vordenker wie *Hugo Preuss* waren bereit, sich langjährig kommunalpolitisch zu engagieren. Dieser „Kommunalliberalismus“ war damals ein weit über Deutschland hinaus reichendes Vorbild – und ist doch heute vergessen.

### *Liberale in der Weimarer Republik*

Der Erste Weltkrieg hat nicht nur diese Liberalisierungsansätze der deutschen Gesellschaft vernichtet. Er hat vielen Bürgern den Glauben an die Zukunft geraubt und sie politisch in extremistisches Fahrwasser gebracht. Dabei war der Beginn der Weimarer Republik nicht schlecht: Wie 1849 trug die neue Verfassung eine unverkennbare liberale Handschrift, denn Liberale wie *Preuss*, *Nauemann* und *Conrad Haussmann* waren an ihrer Entstehung maßgeblich beteiligt. Doch die Verfassung fand nicht den entsprechenden Anklang bei den Bürgern, die vornehmlich ihren Blick auf die Konsequenzen des verlorenen Kriegs richteten. Liberale Politikmuster hatten es schwer, und viele, die sich als Liberale verstanden, glaubten selbst kaum an die Kraft liberaler Ideen; insofern ist das eingangs erwähnte Urteil *Hayeks* verständlich.

Immerhin hat *Gustav Stresemann* zumindest außenpolitisch der Republik einen liberalen Stempel aufgedrückt und damit eine eigene außenpolitische Traditionslinie eröffnet. *Stresemann* hat im Übrigen 1923 als Kanzler die schlimme Krise – Hyperinflation, Ruhrbesetzung, Putsche von links und rechts – der frühen Weimarer Republik überwunden und die „Goldenen Zwanziger“ eingeleitet. Wenn man nach den großen deutschen Staatsmännern der letzten beiden Jahrhunderte fragt, fallen Namen wie *Bismarck*, *Adenauer* und *Brandt*. Doch *Stresemann* gehört sicherlich auch in diese Reihe.

Am Ende von Weimar schien auch der politische Liberalismus am Ende zu sein; seine Stimmenanteile entsprachen denen von Splitterparteien. Deshalb hat man immer angenommen, dass sich die verbliebenen Liberalen ergeben in ihr Schicksal gefügt und dem Nationalsozialismus keinen Widerstand entgegengesetzt haben. Neuere Forschungen haben jedoch das Gegenteil nachgewiesen. Vielmehr haben sich etliche Liberale wie *Theodor Heuss* oder *Thomas Dehler* – etwa vor Gericht oder in publizistischen Nischen – dem braunen Zeitgeist widersetzt. Das hatte nicht die Breite wie der Widerstand in Teilen der Arbeiterbewegung oder die Bedeutung militärischer Verschwörer. Aber es sollte ein Zeichen setzen und wurde in Teilen des Bürgertums auch so verstanden.

### *Neuer Einfluss nach dem Zweiten Weltkrieg*

Unklar ist, ob der liberale Widerstand Einfluss auf die Wiedergeburt des politischen Liberalismus nach 1945 hatte. Der Liberalismus war dort am stärksten, wo man es am wenigsten erwarten würde: in der Sowjetischen Besatzungszone. In Berlin und anderen ostdeutschen Städten entstanden wenige Wochen nach Kriegsende nicht nur wieder die ersten liberalen Organisationen. Dort wurden auch bei den Wahlen 1946 die besten Ergebnisse erzielt; bei den Landtagswahlen lagen die Liberalen sogar zum Teil deutlich vor den Christdemokraten. Trotz erheblichen Widerstands wurde zwischen 1948 und 1952 der liberalen Eigenständigkeit im kommunistischen Machtbereich gewaltsam das Rückgrat gebrochen. Etliche ostdeutsche Liberale bezahlten ihr freiheitliches Engagement mit ihrem Leben, viele mit langjährigen Haftstrafen in ostdeutschen Gefängnissen und sibirischen Lagern. Auch das ist Teil des liberalen Widerstands und der liberalen Tradition.

In einer besseren Lage waren die Liberalen in Westdeutschland. Ihre Wahlergebnisse reichten zwar nicht an die der Liberalen im Osten heran, aber sie hatten mehr Gestaltungsmöglichkeiten: zum einen, weil entsprechende politische Rahmenbedingungen geschaffen wurden; zum anderen, weil die politische Konstellation liberale Minderheitenpositionen begünstigte. Da keine der großen Parteien aus eigener Kraft eine Mehrheit schaffen konnte, konnte die Partei, zu der sich die Liberalen im Westen zusammengeschlossen hatten, den Ausschlag geben, wer zum Zuge kommen sollte – und einen Preis dafür verlangen.

Diese politische Schlüsselrolle haben die Freien Demokraten über lange Strecken erfolgreich genutzt, nicht immer zur Freude der politischen Konkurrenten und der mit diesen mehrheitlich sympathisierenden Öffentlichkeit. Deshalb war das Ansehen der FDP selten ein besonders gutes, was sich wiederum auf die Bewertung der liberalen Tradition auswirkte. Aus liberaler Sicht wurde dieses Manko dadurch ausgeglichen, dass die Partei dauerhaft über großen politischen Einfluss verfügt hat.

Der Liberalismus hat seit 1948 an entscheidenden Wegmarken der Bundesrepublik die Richtung gewiesen. Angefangen hat es mit der wichtigen Weichenstellung hinsichtlich der Gesellschaftsordnung: Entscheidende Schrittmacher für die Festschreibung einer marktwirtschaftlichen Grund-

orientierung Westdeutschlands waren die Freien Demokraten. Sie verhalfen den Gegenkräften des Sozialismus zum Durchbruch.

Liberaler Politiker wie *Heuss*, *Dehler* und *Hermann Höpker-Aschoff* nahmen auch auf das Grundgesetz entscheidenden Einfluss. Hier nutzte die Partei erstmals die berühmte „Zünglein-Rolle“, da die beiden großen Parteien im Parlamentarischen Rat über keine eigene Mehrheit verfügten. Die Verfassung der Bundesrepublik fußt auf klassischen liberalen Prinzipien, von denen viele schon in der Paulskirchen- und der Weimarer Verfassung galten. Allerdings waren diese Prinzipien nach der Zeit des Nationalsozialismus zum politischen Allgemeingut aller seriösen Parteien geworden, so dass man von einem liberalen Sieg ohne Vorteil für den organisierten Liberalismus sprechen kann. Zur Diskussion um die liberale Tradition in Deutschland gehört auch die Frage, wie sehr der Liberalismus die politische Kultur insgesamt beeinflusst hat, etwa indem die Volksparteien liberale Elemente aufnahmen.

Der erste Bundeskanzler *Konrad Adenauer* bedurfte für seine Westintegration ebenfalls der Freien Demokraten. Allerdings wurden die Erfolge für diese wichtigen Richtungsentscheidungen der frühen Bundesrepublik fast ausschließlich der CDU zugeschrieben. Schlimm war aus liberaler Sicht aber nicht die kurzzeitige und instabile Zeit der absoluten Unions-Mehrheit, sondern die Konstellation einer Großen Koalition, erstmals zwischen 1966 und 1969. Hier wurden die vielen Weichen in Richtung einer fundamentalen Deliberalisierung der Bundesrepublik gestellt – etwa die Bund-Länder-Mischfinanzierung oder die Konzertierte Aktion –, deren negative Folgen heute noch spürbar sind.

Durch geschickte Politik und die programmatische Neuausrichtung unter einer neuen FDP-Führungsgeneration um *Walter Scheel* und *Hans-Dietrich Genscher* konnte eine Änderung des Wahlrechts mit der Konsequenz eines faktischen Zwei-Parteien-Systems wie in Großbritannien verhindert werden. Zum ersten Mal koalitierten die Liberalen auf Bundesebene mit den Sozialdemokraten. Dieser Machtwechsel von 1969 bewirkte, dass der Bundesrepublik das Mehrparteien-System erhalten blieb. Die kleinen Koalitionen waren für die Entwicklung Deutschlands wichtiger als die vermeintlich großen. Alle wichtigen Grundsatzentscheidungen in der Geschichte der Bundesrepublik sind mit knappen Mehrheiten durchgesetzt worden. Nach den Bekenntnissen zur Marktwirt-

schaft und Westintegration traf dies auch für die Entspannungspolitik nach 1969 zu, die zur Grundlage der sozial-liberalen Koalition wurde und die letztlich auch von der Union als richtig angesehen wurde, nachdem man sie dort zunächst erbittert bekämpft hatte.

Diese außenpolitische Kursänderung wurde vor allem durch die Liberalen politisch durchgesetzt, wie auch die sogenannte „Wende“ von 1982. Sie führte die FDP wieder an die Seite der Union. Ursache war ein notwendiger Wechsel in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, wo sich erstmals die Globalisierung für die Bürger bemerkbar machte. Liberale wie *Otto Graf Lambsdorff* haben dies frühzeitig erkannt und unter Inkaufnahme parteipolitischer Verluste daraus die Konsequenzen gezogen. Der Koalitionswechsel führte aber nicht zu einer fundamentalen Änderung in der Außenpolitik, wofür der liberale Außenminister *Genscher* stand. Die wirtschaftliche Erholung der 1980er Jahre und die Beibehaltung der Entspannung – sowie das „Ernstnehmen“ von *Michail Gorbatschow*, wozu *Genscher* als einer der ersten westlichen Politiker Anfang 1987 aufrief – waren die Voraussetzungen dafür, dass man 1989/90 die deutsche Wiedervereinigung in Angriff nehmen konnte.

### *Das Motto „Einheit in Freiheit“*

Die Wiedervereinigung bildet bis jetzt die letzte Grundsatzentscheidung bundesrepublikanischer Politik, die maßgeblich durch liberale Politiker beeinflusst wurde. Hierbei machte sich ein Grundzug liberaler Politik seit dem frühen 19. Jahrhundert erneut bemerkbar: Nur hieß jetzt nicht mehr das Motto „Einheit und Freiheit“, sondern „Einheit in Freiheit“. Während es im Endziel weitgehende Übereinstimmung mit dem Koalitionspartner gab, bestanden erhebliche Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung, bei denen sich letztlich die Union mit ihrer sozialstaatsfreundlichen Ausrichtung durchsetzte; die finanziellen Folgen sind bis heute nicht überwunden.

Vor allem die Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde in der Bundesrepublik oft entgegen liberalen Lösungsmustern gestaltet. Von Anfang an haben Freie Demokraten vor zu großem Staatseinfluss gewarnt und sich insbesondere gegen den überbordenden Sozialstaat gewandt; der Reigen geht von *Dehlers* Polemik gegen die „dynamische Rente“ über das sogenannte Wendepapier von *Otto Graf Lambsdorff* aus dem Jahr 1982 bis zum Kampf gegen die Übertragung des westdeutschen Sozial-

staats auf die neuen Bundesländer und die Einführung einer staatlich organisierten Pflegeversicherung in den 1990er Jahren. Bundesdeutsche Liberale konnten sich dabei auf ihre liberalen Ahnen des 19. Jahrhunderts stützen, etwa *Eugen Richter*, und sollten mit ihren Warnungen vor den „finanziellen Hypotheken auf die Zukunft“, die der ungehemmte Ausbau des Sozialstaats mit sich bringen musste, Recht behalten. Leider ist die Mehrheit der Wähler seit dem 19. Jahrhundert in dieser Hinsicht nicht schlauer geworden.

Diese Erfahrungen im Gefolge der Wiedervereinigung führten in den Reihen der Freien Demokraten zu Zweifeln, ob Mitregieren um jeden Preis immer das aus liberaler Sicht Beste sei. Jedenfalls begann in der FDP schon ein Umdenken beziehungsweise eine stärkere Rückbesinnung auf klassische liberale Prinzipien, ehe bei der Bundestagswahl von 1998 eine anti-bürgerliche Mehrheit entstand. Greifbarer Ausdruck dieses Umdenkens der Freien Demokraten waren die 1997 beschlossenen „Wiesbadener Grundsätze für eine liberale Bürgergesellschaft“, die an viele klassisch-liberale Maximen vor allem in der Gesellschaftspolitik anknüpften. Das, was politische Gegner und Konkurrenten versuchen, als Neoliberalismus abzutun, waren und sind alt-liberale Positionen, die nur denen als „neo“ erscheinen, die in sozial-demokratischen Rezepten das Modernste in der Politik zu erkennen meinen, was sich keineswegs auf die Partei der Sozialdemokratie allein beschränkt. Die verstärkte liberale Identität der FDP führte schließlich dazu, dass sie 2005 nicht in die Regierung eintrat. Die Möglichkeiten für liberale Politik schienen in einer Ampelkoalition zu gering.

### *Der Liberalismus in Deutschland: Weder Tragödie noch Restphänomen*

Damit schließt sich der Kreis für den politischen Liberalismus in Deutschland. Er ist auf den ersten Blick wieder dort angekommen, wo er vor knapp 200 Jahren gestartet ist, als freiheitliche Oppositionsbewegung. Die „nationale“ Einheit, also die äußere Freiheit, ist nicht mehr ein aktuelles Ziel, wohl aber die innere Freiheit für die deutschen Bürger. Diese Gleichheit der Lagen für die liberalen Ahnen und die zeitgenössischen Liberalen sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Liberalismus in der Zwischenzeit die deutschen Geschicke teilweise intensiv beeinflusst hat, sowohl in der politischen Theorie als auch in der Praxis,

### Literaturhinweis

Gerhard Schwarz/Gerd Habermann/Claudia Aebbersold Szalay (Hrsg.), *Die Idee der Freiheit. Eine Bibliothek von 111 Werken der liberalen Geistesgeschichte*, 237 Seiten, Frankfurter Allgemeine Buch, Frankfurt a. M. 2007.

Die Idee der Freiheit äußert sich nicht nur in den Schriften „lupenreiner Liberaler“, sondern tritt auch andernorts zutage. Daher stellen mehr als 50 Autoren aus dem Umfeld der Friedrich A. von Hayek-Gesellschaft 111 Texte vor, die ihr mehr oder minder großes Scherflein zur liberalen Geistesgeschichte beige-steuert haben. Ohne Inhaltsverzeichnis, dafür aber nach festem Muster für die Einzelbeiträge (Autorenbeschreibung-Bedeutung der Werke-Zitate) ist ein Band entstanden, der weder einen Kanon freiheitlicher Literatur abbilden möchte noch Anspruch auf inhaltliche Vollständigkeit der einzelnen Werke erhebt. Entstanden ist ein anregendes Buch zum Blättern und Schmökern, das den Facettenreichtum der liberalen Idee und ihre Attraktivität auch für „Andersdenkende“ belegt.

und dies mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft tun wird.

Sicherlich gibt es hierzulande keine liberalen politischen Überväter wie *William Ewart Gladstone* oder *David Lloyd George*. Aber das Beispiel der britischen Liberalen lehrt, dass auch eine solche Tradition vor einer zeitweisen oder dauerhaften Marginalisierung des politischen Liberalismus nicht schützt. Verglichen mit den Liberal Democrats haben deutsche Liberale die Geschicke ihres Landes in den letzten 50 Jahren weit mehr mitgestalten können. Insofern kann man aus heutiger Sicht keineswegs von einer allgemeinen „Tragödie des deutschen Liberalismus“ sprechen, was gewisse tragische Momente nicht ausschließt. Ebenso wenig beschränkt sich der deutsche Liberalismus programmatisch oder organisatorisch auf den Charakter eines „Restphänomens“. Im Gegenteil: Derzeit erscheint er vitaler als zu anderen Epochen. Deshalb kann man Deutschland vielleicht nicht als das Mutterland des Liberalismus bezeichnen; in den Kreis der liberalen Mutterländer gehört es gleichwohl. Insofern wird man als Liberaler *von Hayek* korrigieren dürfen. ■



Zu einem Buch von Gerhard Kolb

## Geschichte der Volkswirtschaftslehre

Wissenschaften unterliegen ständigen Evolutionsprozessen. Neue Theorien liefern zusätzliche Erkenntnisse – oder verschwinden über kurz oder lang von der Bildfläche. Im Überlebensfall passen sie sich in das existierende Theoriegebäude ein und werden zu einem Teil der Wissenschaft. In wenigen Ausnahmefällen entfalten neue Ideen Erklärungskraft, lassen sich aber nicht mit der herrschenden Meinung vereinbaren. In solchen Fällen kann es dazu kommen, dass das bisher gültige Theoriegebäude erschüttert und sogar zugunsten einer „erneuerten Wissenschaft“ eingerissen wird. Dann bricht ein neues Paradigma an, das mit neuen Deutungsmustern einen neu abgesteckten Problemkreis erforscht – und dabei in gewissem Sinne dogmatisch vorgeht, indem es bestimmte Grundannahmen (vorübergehend) nicht zur Debatte stellt.

Diesem dogmenhistorischen Verständnis folgt *Gerhard Kolb*, emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre, mit seiner „Geschichte der Volkswirtschaftslehre“. Beginnend bei den Vorläufern einer ökonomischen Wissenschaft im eigentlichen Sinne in Antike und Mittelalter, folgt das Buch den wichtigsten Denkschulen chronologisch bis in die Gegenwart. *Kolb* schlägt dabei einen Bogen vom Merkantilismus über die widerstreitenden Ideen der klassischen Liberalen und der utopischen wie realen Sozialisten bis hin zu den modernen Konzepten von Neoklassik, Keynesianismus und Monetarismus. Die paradigmatische Abgrenzung erfolgt analog zu Theoriegeschichten anderer Autoren und verrät das Einvernehmen über die wichtigsten Phasen in der volkswirtschaftlichen Denktradition. In den klaren und inhaltlich sehr dichten Beschreibungen der einzelnen Positionen kommt die Stärke des Buches zum Tragen: Auf nur wenigen Seiten werden die wichtigsten Gedanken und Personen präsentiert, in den Zusammenhang gebracht und dogmenhistorisch verortet.

Von einer Bewertung der Theorien vom derzeitigen Stand der Volkswirtschaftslehre sieht der Autor weitgehend ab, was verständlich ist. Denn auch heute arbeiten Ökonomen nicht im luftleeren Raum, sondern sind Teil eines Paradigmas, das auf eigenen Grundannahmen basiert und mit einer eigenen Realität konfrontiert ist. Vor allem bei größerem zeitlichen Abstand macht sich dies bemerkbar: Die damaligen Denkmuster sind nur schwer nachzuvollziehen. Zudem bietet die heutige Sicht – wie jede andere auch – keine Objektivität. Die vermeintlich fehlenden Bewertungen sind aber kein Verlust. Ergibt sich doch bereits aus der zeitlichen Abfolge von weitgehender Zustimmung zum und plötzlicher Abwendung vom herrschenden Theoriegebäude hin zum neuen positive wie negative Kritik. Und diese Kritik nimmt direkt Bezug und erfolgt zeitnah.

Den deutschen bzw. deutschsprachigen Blickwinkel des Buches verraten indes zwei Kapitel, eines über die Historische Schule und eines über den Neo- bzw. Ordoliberalismus:

■ Der Historismus war ein Sonderweg deutschsprachiger Ökonomen des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts. Dieser Schule lag das Konzept vom Denken in Entwicklungen zugrunde. Ihre Vertreter „miss-traut[en] allzu raschen Verallgemeinerungen“ und stellten ökonomische Erkenntnisse in den geographischen und geschichtlichen Kontext. Mit dem internationalen Erstarken der neoklassischen Theorie und der Mathematisierung der Volkswirtschaftslehre fand die Historische Schule ihr Ende.

■ Die Neo- oder Ordoliberalen gingen von den freiheitlichen Ideen des klassischen Liberalismus und dem Wissen um den Hang zur Bildung von Machtstrukturen aus und entwickelten daraus eine Wirtschaftstheorie, die sich am Denken in Ordnungen orientiert. Die daraus entwickelte Wirtschaftspolitik folgt diesem Prinzip und ist demnach Ordnungspolitik. Obwohl dieser Seitenweg, der über das rein Ökonomische hinausgeht, nach seinen prägenden Jahren im Nachkriegsdeutschland nicht komplett von der Bildfläche der (Sozial-)Wissenschaft verschwunden ist, gerät dieser Abschnitt mit drei Seiten äußerst kurz. Hier kippt das ansonsten stimmige Verhältnis von Faktenreichtum und Knappheit in der Darstellung.

Der klar strukturierte und gut zugängliche Text, kombiniert mit den zahlreichen Literaturhinweisen, macht aus der „Geschichte der Volkswirtschaftslehre“ ein Nachschlagewerk, das Orientierung in der Geschichte des ökonomischen Denkens bietet. *Gerhard Kolbs* Buch ist eine Bereicherung des Handapparats. ■



■ Gerhard Kolb, Geschichte der Volkswirtschaftslehre. Dogmenhistorische Positionen des ökonomischen Denkens, Zweite Auflage, 219 Seiten, Verlag Franz Vahlen, München 2004.

Lars Vogel



# Ludwig Erhard



LUDWIG-ERHARD-PREIS FÜR

WIRTSCHAFTSPUBLIZISTIK 2007

Am 23. Oktober 2007 wurde der Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik in Berlin verliehen. Die Hauptpreisträger waren Bundesminister a. D. *Dr. Otto Graf Lambsdorff* und *Dr. Ursula Weidenfeld*, stellvertretende Chefredakteurin des Tagesspiegel. Die Förderpreise gingen an das Team der freien Journalistinnen *Juliane Fliegenschmidt*, *Julia Friedrichs* und *Eva Müller*, an *Philipp Krohn*, Wirtschaftsredakteur beim Deutschlandfunk, sowie an *Daniel Schäfer*, Wirtschaftsredakteur bei der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Die Laudationes sprach *Dr. Peter Gillies*, Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises.



V. l.: Philipp Krohn, Daniel Schäfer, Juliane Fliegenschmidt, Julia Friedrichs, Eva Müller, Dr. Ursula Weidenfeld, Dr. Otto Graf Lambsdorff  
Fotos: Henning Lüders, Berlin

## Laudationes

*Dr. Peter Gillies*

*Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik*

Der journalistische Nachwuchs bemüht sich wacker, Wahrnehmungslücken zu schließen, den Weg zwischen ängstlicher Beklemmung und realer Wahrnehmung auszuleuchten. Dabei fielen der Jury einige beachtliche Arbeiten ins schweifende Auge.

Das Journalistinnen-Trio *Juliane Fliegenschmidt, Julia Friedrichs* und *Eva Müller* legte unter dem Titel „Abgehängt – Leben in der Unterschicht“ eine bemerkenswert eindringliche Fernsehreportage vor. Sie wurde im November 2006 in der ARD ausgestrahlt.



*V.l.: Julia Friedrichs, Juliane Fliegenschmidt, Eva Müller*

Die Kamera begleitet Familien aus Wattenscheid, die sich auf dem Hartz-IV-Sofa dauerhaft eingerichtet und das Interesse an eigener Erwerbsarbeit längst aufgegeben haben. Der Zuschauer blickt in einen Drei-Generationen-Haushalt, in dem jeder Arbeit für zu anstrengend und unzumutbar hält und jeden Trick zu ihrer Vermeidung ausnutzt. Der Fernseher läuft ganztägig, das Leben verrinnt plan- und perspektivlos. Der junge Mann im besten Alter fühlt sich bereits durch einen Tag Laubharken überfordert. Man schimpft auf die Behörden, die man gleichzeitig um einige Euro Vorschuss anfleht.

Verwoben sind die Schicksale mit Alkohol, Überschuldung und Haftstrafen – und mit behördlicher Ratlosigkeit. Wir sehen bemühte Arbeitsvermittler, die genau wissen, dass ihre Arbeitsangebote unerwünscht sind. Und die einen Kunden

rasch zum Schwerbehinderten befördern, damit sie ihn aus ihrer Statistik kicken können.

Die Jury hat den Beitrag vor allem aus zwei Gründen ausgezeichnet: Die schweifende Kamera mit ihren insistierenden Fragen spiegelt nicht nur eine bedrückende Sozialreportage wider, sondern macht deutlich, dass es in Hartz-IV-Kreisen auch Reste von Selbstbehauptung, von Hoffnung gibt. „Es ist ein gutes Gefühl, wieder gebraucht zu werden,“ sagt beispielsweise ein Ein-Euro-Jobber von sich, der nach langer Erwerbslosigkeit Essen in einer Sonderschule austeielt. Oder jene allein erziehende Mutter, die äußerst preisbewusst lebt und darauf hinarbeitet, ihrem Kind irgendwann eine Perspektive vermitteln zu können.

Der zweite Grund für die Auszeichnung ist der Verzicht auf schlaumeierische Kommentare. Die Autorinnen filmten ab, was keines pädagogischen Zeigefingers bedarf. Eine Sendung, die zum Nachdenken über das sogenannte Prekariat ermuntert.

Unser zweiter Förderpreisträger heißt *Philipp Krohn*. Er ist Wirtschaftsredakteur beim Deutschlandfunk und widmete sich der schwierigen Aufgabe, ein Wirtschaftslexikon für Kinder aufzubereiten. Die achttellige Serie wurde im Kinderfunk Kakadu ausgestrahlt. *Krohn* bemüht sich, ökonomische Begriffe wie Zinsen, Steuern, Zölle, Inflation, Bank, Schulden, Börse und Weltbank kindgerecht darzustellen.



*Philipp Krohn*

Die teilweise recht komplizierten Vorgänge des Wirtschaftslebens in kindgerechter, schlichter Umgangssprache zu durchleuchten, erwies sich als schwieriges Unterfangen. Da werden die Kids damit bekannt gemacht, dass „Aktien ziemlich doll schwanken“, dass Schulden entstehen, „wenn man kein Geld hat und noch weniger als gar nichts hat“



oder dass „einige Leute sich ständig Geld leihen und auf Pump leben. Die müssen aber aufpassen, denn ihnen wachsen die Zinsen über den Kopf“.

Der Ökonom mag manche fachliche Lücke in diesem kindlichen Wirtschaftslexikon entdecken. Aber entscheidend für die Jury war, dass der Versuch gewagt wurde, wirtschaftliche Sachverhalte überhaupt einmal ins Kinderprogramm zu bringen. Journalisten wissen: Nicht das Erzählte reicht, sondern nur das Erreichte zählt.



Daniel Schäfer

Den dritten Förderpreis erhält *Daniel Schäfer*, Wirtschaftsredakteur der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. In einer Artikelreihe durchleuchtete er das Phänomen „Private Equity“. Gemeint sind jene Firmenjäger, umgangssprachlich „Heuschrecken“ genannt, die über Unternehmen herfallen, sie ausweiden, kahl fressen und zum nächsten Opfer wechseln. Soweit die animalische Metapher aus Politikermund.

*Schäfers* „Wahrheit über die Heuschrecken“ (so der Buchtitel) mit dem Untertitel „Wie Finanzinvestoren die Deutschland AG umbauen“ blättert ein Stück neuerer Wirtschaftsgeschichte auf. Sie ist mit Schlagworten und Missverständnissen, Selbstlob, Groll und Hass gespickt. Der Autor gestattet dem Leser jedoch einen Blick hinter die tagespolitische Polemik. Er skizziert die Linien dieser neuen Strategie, ohne ihre gewichtigen Probleme zu verschweigen.

Deutschland sei ein bisschen angelsächsischer geworden, eine Prise Turbo, etwas weniger Behäbigkeit, schreibt *Schäfer*. „Das heißt: mehr Innovation, aber weniger Stabilität. Und mehr Ungleichheit, aber auch mehr Dynamik. Die Agenten dieses Wandels sind die Finanzinvestoren.“ Wer sich durch die Artikelserie liest, erhält Beurteilungsmaßstäbe zwischen Firmenrettern und Firmenplünderern. Da bleiben manche Vorurteile auf der Strecke, was ja schließlich Sinn einer seriösen Wirtschaftspublizistik ist.

Allen Trägern der drei Förderpreise gilt der herzliche Glückwunsch der Jury. Ich bin sicher, dass Sie

weitere Karrierestufen erklimmen werden – mit der gleichen bemerkenswerten Kreativität, mit der Sie Ihre heute ausgezeichneten Arbeiten verfertigen.

Eine besonders ehrenvolle Aufgabe ist es mir nun, die beiden Träger des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik 2007 vorzustellen: *Dr. Ursula Weidenfeld* und *Dr. Otto Graf Lambsdorff*.

Frau *Dr. Weidenfeld* ist 1962 in Mechernich geboren. Sie studierte Wirtschaftsgeschichte, Germanistik und Volkswirtschaft und promovierte am Lehrstuhl für Verfassungs-, Wirtschafts- und Sozialgeschichte in Bonn. Ihre publizistischen Stationen: Volontariat an der Georg-von-Holtzbrinck-Schule, Wirtschaftswoche, Tagesspiegel, Financial Times Deutschland und jetzt wiederum der Tagesspiegel. Dort ist sie stellvertretende Chefredakteurin.



Ursula Weidenfeld

Unsere diesjährige Preisträgerin schreibt über alles und alle und fürchtet niemanden. Sie sticht gegen kleinkarierte Baupolitik beim Berliner Großflughafen, beklagt das schwindende Selbstbewusstsein der Gewerkschaften, blättert anhand des Arbeitslosengeldes, an dem sich die Volksparteien derzeit zerlegen, die groteske Sozialpolitik der jüngsten Tage auf.

Wenn Politiker das Brutto-Netto-Gefälle der Löhne beklagen, das sie selbst geschaffen haben, umschreibt die Autorin dies so bildhaft wie zutreffend: „Sie schreien ‚Feuer!‘, dabei sind sie seit Jahren mit dem Flammenwerfer unterwegs.“ *Ursula Weidenfeld* versteht es, in der langen Analyse wie in der kurzen Glosse die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten zu analysieren und griffig darzustellen.

Sie durchleuchtet Risiko, Spekulation und Krisen, sie schärft den Blick des Publikums für den Durchblick. „Statt alle Zeit, allen Streit und alles Geld auf Kinder, Klima und Hartz IV zu verwenden, muss sich die Große Koalition auch um die Starken und Klugen kümmern,“ mahnt sie in einem Kommentar zum Fachkräftemangel. Dieser herrsche übrigens nicht nur bei Ingenieuren, son-

dern vor allem bei der Regierung – erfrischend kess, Frau Kollegin!

Ihre beeindruckende Stärke ist die süffige Analyse der täglichen Probleme zwischen Börse und Sozialem, Lokführerstreik und Milchquoten; alles ordnungspolitisch sauber und zuweilen gewürzt mit einer Prise Ironie. In dieser Sprache findet die Marktwirtschaft ein aufmerksames und aufmergendes Publikum.

Unsere Autorin liebt es, Wirtschaft und Politik miteinander zu verweben. Ich zitiere aus einem Beitrag über das „Gequälte Bürgertum“: „Neue Mitte oder neues Bürgertum – Gruppen, die vor Kurzem noch im Zentrum eines jeden Wahlkampfes standen, scheinen politisch heute allenfalls als finanzpolitische Manövriermasse jenseits des heute geltenden Einkommensteuertarifs oder der Beitragsbemessungsgrenze zu existieren. Von einer klaren politischen Linie für diejenigen, die diesen Staat zum größten Teil finanzieren, ist nichts zu sehen. 85 Prozent der Politik werden für die 15 bis zwanzig Prozent der Bevölkerung gemacht, die ihr mit Gleichgültigkeit, Desinteresse und totaler Ignoranz begegnen. Das politisch aufgeschlossene Bürgertum dagegen steht nicht nur nicht mehr im Fokus der Politik – es wird auch noch bedenkenlos in Geiselschaft genommen, wenn die Freiheitsrechte der Einzelnen wieder einmal eingeschränkt werden müssen.“

„Monatelang diskutiert das Kabinett über eine Verbesserung von Hartz IV. Das Vorhaben dagegen, ein leistungsförderndes Steuerrecht zu schaffen, hat sie zu den Akten gelegt. Während die Regierung Mindestlöhne für Geringqualifizierte einrichtet, sieht sie tatenlos zu, wie die am besten ausgebildeten Nachwuchskräfte Deutschlands scharenweise ins Ausland flüchten. Frankreich hat gerade eine Initiative gestartet, um ausländische Forscher mit Steuervorteilen und finanziellen Anreizen ins Land zu locken. Deutschland diskutiert dagegen nur, wie Gutverdiener für eine erneute Gesundheitsreform am nachhaltigsten zur Kasse gebeten werden können.“

„Schlimmer noch: Da, wo es früher die Aufgabe der Wirtschaftsminister war, den Starken, den Unternehmerpersönlichkeiten und den wirtschaftlichen Eliten den Freiraum zu sichern, den sie zum Bleiben in diesem Land brauchen, gibt es in dieser Regierung keine Stimme mehr. Sie wäre

nötiger denn je. Ein Land, das für die Verlierer des gesellschaftlichen Wandels keine angemessenen Antworten findet, wird zu Recht als inhuman und ungerecht verurteilt. Eines, das keine Antworten mehr für seine Bürger sucht, verspielt seine Tradition. Und es spielt mit seiner Zukunft.“

Ihnen, Frau *Dr. Weidenfeld*, gilt der herzliche Glückwunsch der Jury.

Die Anklage gegen die Ausbeutung der politischen Mitte, gegen das gequälte Bürgertum käme wohl auch unserem anderen Preisträger so recht zupass: *Dr. Otto Graf Lambsdorff*. Schließlich hat der „Spiegel“ ihn einmal zum „Feldherrn und Haudegen des Wirtschaftsbürgertums“ ernannt. Den Laudator quält nun die Frage: Wie kann man den vielen Ehrungen eines verdienstvollen Mannes auch nur eine einzige hinzufügen, die einen Mindestanspruch an Originalität hat? Antwort: Man kann es nicht. Aber die Veranstalter erwarten von mir, dass ich es versuche. Verwegen, aber nicht strafbar.



*Otto Graf Lambsdorff*

Im zweiten und dritten Kabinett *Schmidt* war er ebenso Minister wie in den beiden ersten Regierungen *Kohl*. Vor allem aber war er in den Augen und Ohren der Öffentlichkeit ein beherzter Mahner zu marktwirtschaftlichen Prinzipien. Leistung statt Wohlfahrtsstaat, Markt statt Lenkung, Eigenvorsorge statt Transfersofa, Steuersenkung statt Konfiskation. Seinen Stil nannte man schneidig, seine Beweisführung glasklar, Furchtsamkeit gegenüber sozial bewegten Gutmenschen war und ist ihm fremd. Aber in seinen politischen Funktionen musste er auch mit ansehen, wie die Rhetoriker der Marktwirtschaft oft vor einer angeblich populären Verteilungspolitik kapitulierten oder sich feige wegduckten.

Aus den wahrlich aufregenden Ereignissen seines politischen Lebens möchte ich mir nur das sogenannte Lambsdorff-Papier von 1982 herauspicken. Es wurde zur Scheidungsurkunde der sozial-liberalen Koalition und führte bekanntlich in die Ära *Kohl*. Darin findet man hochaktuelle Stichworte: *Graf Lambsdorff* mahnte zu Subventionskür-





## Dr. Peter Gillies: Unsere gefühlten Krisen



Seit einigen Jahren erschrecken uns die Meteorologen nicht nur mit den tatsächlichen Temperaturen, sondern mit dem „gefühlten Wetter“. Da mag das Thermometer angenehme Kühle anzeigen, gleichwohl empfinden wir es als bitterkalt, zumal wenn ein Wind weht. Als der Euro eingeführt wurde, konnte die Statistik keine wesentliche Preissteigerungen feststellen. Aber unsere Wahrnehmung war heftig inflationär. So kam mit dem Euro dessen Parallelwährung in die Welt: der Teuro.

Wir Deutsche gelten nicht als Meister der fröhlichen Lebensführung. Schwerblütig tragen wir an unseren Bedenken. Wir würden es einfach nicht packen, so der Philosoph *Rüdiger Safranski*, aus unserer melancholischen Universalpolemik auszuweichen. Allseits wird Witterung aufgenommen zu den Unpässlichkeiten der Zeit. Wir haben den Airbag, den Computer, das Faxgerät, den Zeppelin und viel Nützliches erfunden, aber auch das Waldsterben, die gelbe Tonne und die soziale Gerechtigkeit. Wir sind eben gefühlig.

So fühlen sich die Alten jung, die Jungen alt, die Reichen arm, die Armen noch ärmer. Man fühlt sich von Inflation, Terror, Bespitzelung, von Armut und Ausbeutung bedroht. Nachdem das Waldsterben das Zeitliche segnete, ducken wir uns vor der Klimakatastrophe. Mitten in einem kräftigen Wirtschaftsaufschwung fühlen sich die Deutschen als die Verlierer des Wachstums. Die gefühlte Inflationsrate, so berechnet *Professor Hans Wolfgang Brachinger* aus Fribourg, liege zwischen fünf und sechs Prozent, und sei damit mehr als doppelt so hoch wie die herkömmlich errechnete.

Eigentlich wären nun die Wirtschaftsforscher gefordert, den Graben zwischen gefühlter Wahrnehmung und der Realität zu überwinden. Leider gelingt ihnen das nicht. Sie sollten sich ein Beispiel an den Klimaforschern nehmen. Diese können nicht das Wetter vom übernächsten Donnerstag voraussagen, wohl aber exakt die meteorologischen Umstände im Jahre 2050 – und zwar auf die Kommastelle exakt.

Den Klimawandlern gelang es, eine gefühlte Apokalypse in die Politik und die Öffentlichkeit zu implantieren. Derart in ihrer Meinung gefestigt, stimmen beide klaglos höheren Steuern und Abgaben zu, dulden allerlei neue und angeblich umweltschonende Bürokratien, verfeuern kostbare Feldfrüchte im Autotank, ignorieren klimaschonende Energieformen wie die Kernkraft. Die Glühbirne in meiner Schreibtischlampe schaut mich bereits vorwurfsvoll an. Sie geriet schon aus der Fassung, als die Kanzlerin zu ihrer Demontage und zu Energiesparlampen aufrief.

Hier schlummert eine Herausforderung für die Wirtschaftspublizistik, nämlich Marktprozesse sowie die Wirkung von Interventionen transparent zu machen. Kürzlich erschreckte unsere wehleidigen Landsleute die Nachricht, dass ihre Kaufkraft seit Anfang der neunziger Jahre nicht mehr gestiegen sei. Ein statistischer Trugschluss. Die Realität sieht (laut Institut der deutschen Wirtschaft) anders aus: 1991 betrug der durchschnittliche Nettolohn rund 13784 Euro, 2006 aber 17445 Euro. Westdeutsche Familien verbesserten ihre Kaufkraft um 13,4 Prozent, ostdeutsche Arbeiterfamilien sogar um 39 Prozent. In den letzten 15 Jahren wuchs die Kaufkraft aller Deutschen erkennbar – trotz konjunktureller Widrigkeiten.

Aber subjektiv wahrgenommen haben sie das Gegenteil. Sie glaubten den Schlagzeilen und wähten sich zu kurz gekommen. Gefühl versperrt die Wahrnehmung der Realität. Auch im jetzigen Aufschwung glaubt die öffentliche Meinung – wahrheitswidrig –, die gute Konjunktur gehe an den Bürgern vorbei. Dass rund eine Million Menschen die Chance auf einen Job bekamen, wird ebenso ausgeblendet wie die Tatsache, dass



mehr als eine Million offener Stellen winken, dass der Export boomt und dass die Löhne steigen. Nicht zuletzt, dass die Staatsfinanzen langsam wieder ins Lot kommen. Leider zu langsam.

Dass Exportweltmeister Deutschland zu den Gewinnern der Globalisierung gehört, wird ebenso ausgeblendet wie unbestreitbare Reformertolge. Mitten im realen Konjunkturoch verspüren wir ein gefühltes Wachstumstief. Das Merkwürdige an dieser Befindlichkeit ist, dass die Politik diese Reformphobie nicht bekämpft, sondern sich ihr unterwirft.

In der Debatte um eine längere Zahlung des Arbeitslosengeldes (ALG I) zeigt sich eine verwirrende Gemütslage der Politik. Die SPD zerlegt sich, die Union ist zerstritten und verdrängt ihr einstiges Motto „Sozial ist, was Arbeit schafft“. In beiden Volksparteien gilt plötzlich als sozial, wer möglichst viel Staatsknete an möglichst viele Menschen ausschüttet. Das Gezerre um Stempelgeld, Mindestlöhne und Sozialausschüttungen ist Indiz für den Triumph des Zeitgeistes über die ökonomische Vernunft.

Ein klarer Reformkurs ist schwer auszumachen. Man kämpft um die Lufthoheit über das Soziale, das alle gepachtet zu haben glauben. Die Formeln und Verheißungen sind austauschbar, machen die Parteien konturenlos. Sie begünstigen eine öffentliche Gefühlslage, die eine Mehrheit der Bürger glauben lässt, sie seien die Verlierer des Aufschwungs. Dass dieses Land nach wie vor eines der wohlhabendsten und sozialsten ist und international beneidet wird, wird ausgeblendet. Hier liegt der Unterscheid zwischen einer Selbsterfahrungsgruppe und einer Selbstfindungsgruppe.

Instinktiv spüren die Bürger, dass das Rückgrat ihrer maßgeblichen Politiker nicht sonderlich stabil entwickelt ist. Stellt irgendjemand eine gefühlte Gerechtigkeitslücke fest, knicken sie sofort ein, statt sich einer seriösen Debatte zu stellen. Man ergibt sich bequemerweise dem Wünschbaren und verdrängt das Finanzierbare. Von diesem Salto rückwärts ins Wohlfahrtsstaatliche erhofft man sich Wählergunst. Einem Politiker die Verteilungskelle zu entwenden, ist eine Herkulesaufgabe.

Um den wirtschaftlichen Sachverstand in den beiden Volksparteien ist es nicht üppig bestellt. Beherzte und debattenfeste Ordnungspolitiker sind rar geworden. Eigentlich ist es an der Zeit, Nachhilfestunden bei *Ludwig Erhard* zu nehmen. Die stets emsigen Sozialpolitiker erliegen dem Glauben, eine gute Sozialpolitik bestehe in der Verteilung von möglichst viel Steuergeld an immer mehr Gruppen. Zielführend ist sie dagegen, wenn sie Hilfe zur Selbsthilfe leistet und sich auf die wirklich Bedürftigen konzentriert. Die Berufs- oder Lebensperspektive darf sich nicht in Hartz IV erschöpfen. Der Staat muss seine Bürger ermuntern und drängen, ihr Schicksal in die eigenen Hände zu nehmen. Sonst kann er sich nie mehr aus seiner Schuldenfalle befreien. Das Soziale ist ein schillernder Begriff, dessen Verführung derzeit die Volksparteien erliegen – ohne dadurch wirklich sozialer zu werden.

zungen und zum Bürokratieabbau, empfahl die Anhebung der Rentengrenze, die Begrenzung des Bezugs von Arbeitslosengeld, einen beherzten Schuldenabbau und gab Anstoß für eine neue Vermögenspolitik. Zugespitzt: Unter seiner Federführung tauchte vor 25 Jahren die Reformagenda „19-82“ auf, die man später die Agenda „20-10“ nennen sollte. Zitat: „Es kann derzeit keine wichtigere Aufgabe geben, als die Arbeitslosigkeit zu be-

kämpfen, durch neues Wirtschaftswachstum wieder mehr Beschäftigung und auch eine allmähliche Lösung der öffentlichen Finanzprobleme zu ermöglichen und damit schließlich alle Bürger am wirtschaftlichen Fortschritt teilnehmen zu lassen. Wer eine solche Politik als soziale Demontage oder gar als unsozial diffamiert, verkennt, dass sie in Wirklichkeit der Gesundung und Erneuerung des wirtschaftlichen Fundaments für unser Sozialsys-



tem dient. Sozial unausgewogen wäre dagegen eine Politik, die eine weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit und eine Finanzkrise der sozialen Sicherungssysteme zulässt, nur weil sie nicht den Mut aufbringt, die öffentlichen Finanzen nachhaltig zu ordnen und der Wirtschaft eine neue Perspektive für unternehmerischen Erfolg und damit für mehr Arbeitsplätze zu geben.“

Das Papier schließt so: „Die Konsequenz eines Festklammerns an heute nicht mehr finanzierbare Leistungen des Staates bedeutet nur die weitere Verschärfung der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme sowie eine Eskalation in den Umverteilungsstaat, der Leistung und Eigenvorsorge zunehmend bestraft und das Anspruchsdenken weiter fördert – und an dessen Ende die Krise des politischen Systems steht.“ Bundeskanzler *Schmidt* war not amused.

„Ich bin ein Neoliberaler,“ sagt *Graf Lambsdorff* von sich. Das unterscheidet ihn von Neosozialisten, Neokommunisten, Neokolonialisten, Neolithikern und Neochristen – falls es diese geben sollte. Sein Bekenntnis erleichtert es mir, den Bogen zu unserem Stifter zu schlagen: Denn auch *Ludwig Erhard* hat dieses Präfix zum Liberalismus nie gescheut.

Der Neoliberale steht für das exakte Gegenteil dessen, was ihm heute unterstellt wird. Unter tätiger Mithilfe von Demagogen und halbgar Informierten gelang es jedoch, den Neoliberalismus zu einem Schimpfwort aufzuschäumen. Dabei stehen Liberale – die alten wie die neuen – für einen star-

ken und nicht für einen Nachwächterstaat, für Privateigentum, Markt und Wettbewerb. Sie beklagen, dass der Staat zu fett ist und nicht zu schwach. Er magert nicht ab, sondern ist adipös, er leistet zu wenig, weil er sich mit bürgerferner Bürokratie überfrachtet. Eigentlich sollte jeder Demokrat von rechts bis links stolz auf die neoliberalen Prinzipien sein. Denn sie bieten einen Ausweg aus der Schulden- und Sozialstaatsfalle, in die die Wohlfahrtsstaaten geraten sind.

*Graf Lambsdorff* im O-Ton: „Es waren die Neoliberalen, die dem Laisser-faire ein Ende setzten und der Marktwirtschaft einen institutionellen Rahmen geben wollten, eine Position, die dann zur Sozialen Marktwirtschaft führte.“ Die Ordnungspolitiker aller Parteien sollten sich dazu aufraffen und nicht nur lahm dagegen wehren, dass Neoliberale als Raubtierkapitalisten hingestellt werden.

Die Jury des Ludwig-Erhard-Preises ehrt mit *Graf Lambsdorff* einen Politiker und Ökonomen, der sich nicht in die Phalanx schwadronierender Zeitgeist-Polemiker einreicht, der sich nicht der angeblich politisch-korrekten Sozialverteilung unterwirft, der sich weigert, einen freiheitlichen und aufklärerischen Gesellschaftsentwurf zu einem populistischen Kampfbegriff verdrehen zu lassen, der sich letztlich zur bürgerlichen Freiheit bekennt, von der diese Bundesregierung angeblich mehr wagen will.

Auch an Sie, *Graf Lambsdorff* geht – wie an alle Preisträger – unser herzlicher Glückwunsch! ■

# Die Rolle der Staatsfonds: Wider den neuen Drang zum Protektionismus

*Dr. Otto Graf Lambsdorff  
Bundesminister a. D.*

„Ich gehe sogar noch weiter und meine, dass jede Art von Beteiligungskapital – gleichgültig ob aus privater oder staatlicher Quelle – willkommen sein sollte, solange das Engagement vom Streben nach einer möglichst hohen am Markt erzielbaren Rendite gelenkt ist und sich die ausländischen Financiers an deutsches Recht und Gesetz halten.“

Das beherrschende Thema der letzten Wochen in Politik und Medien ist – neben der Wiederentdeckung des Sozialen – die Diskussion um die Staatsfonds. Geld fremder Regierungen also, die in weiten Bereichen der deutschen Wirtschaft einerseits bereits zum Alltag gehören, andererseits aber Furcht und Schrecken im Volk verbreiten wie im Mittelalter die Apokalyptischen Reiter. Das Unglück, das sie bringen, heißt nicht mehr geographische Verwüstung und physisches Siechtum, sondern Unterwanderung von Schlüsselindustrien mit der Gefahr der nationalen Abhängigkeit von fremdem Staatskapital.

Der Kommentare gegen diese Plage sind viele. Allen ist jedoch gemeinsam, dass sie Stimmung machen, auf Kosten und unter Ausschaltung jeder wirtschaftlichen Vernunft. Nationales Geld erscheint gut, Geld anderer Nationen hingegen böse zu sein; verbinden sich doch anscheinend üble Zwecke mit dem Einkauf oder gar der Übernahme deutscher Unternehmen.

Sie werden schon bemerkt haben, dass ich diese Ängste nicht teile. Ich werde im Folgenden erläutern, warum das so ist. Erstens muss das so sein, wenn man sich für eine Ehrung bedankt, die den Namen *Ludwig Erhards* trägt. Und zweitens muss das so sein, wenn man die Fahne der freien Marktwirtschaft hochhält. Ich werde zeigen, warum es falsch ist, pauschal Beschränkungen für ausländische Investoren in Deutschland einzuführen. Ausländische Direktinvestitionen sind vielmehr notwendig und hochwillkommen.

## *Die aktuelle politische Situation*

Woher kommt der neue Hang zum Protektionismus? Offenbar empfinden Politiker und Bürger ein Ohnmachtsgefühl gegenüber der Globalisierung. Wirtschaftliche Abläufe vollziehen sich auf globaler Ebene, die Politik kann nur noch reagieren, möchte aber Einfluss nehmen und den gegenüber den Bürgern auch populistisch verkaufen.

Durch die Politik gesteuerte Firmenübernahmen sind hierfür ein gutes Beispiel. Die Grundlagen der Marktwirtschaft zu opfern, wird billigend in Kauf genommen. Dabei zeigt sich immer wieder, dass staatlich verordnete Fusionen zur Ineffizienz führen. Das bedeutet höhere Kosten, die sowohl die Beschäftigten als auch je nach Sachlage die Verbraucher zahlen müssen. Doch häufig erlangen solche Folgen kaum Aufmerksamkeitswert.

Ganz anders sieht es aus, wenn das Ganze von einem ausländischen Investor ausgeht. Dann ist das Geschrei groß. Und die Politik nimmt diese Stimmungen gerne auf. Bislang hatte man es da mit Investoren aus anderen Industrieländern zu tun: Ein ehemaliger Kanzler, seinerzeit niedersächsischer Regierungschef, sah zum Beispiel die Österreicher als Bedrohung für die Salzgitter AG. Die spanische Regierung verhielt sich zeitweise so, als ob EON auf der iberischen Halbinsel das Licht ausschalten wollte.

Eine neue Qualität erhält die Debatte durch die geballte Finanzkraft russischer und chinesischer Staatskonzerne, die jetzt auf Einkaufstour im Westen gehen. Gerade diese beiden Länder sind für manche so etwas wie ökonomische Schurkenstaaten. Der Vorwurf lautet, sie betrieben durch ihre Aufkäufe Machtpolitik mit anderen Mitteln.



Den Chinesen beispielsweise wird von einigen deutschen Maschinenbauern und Automobilzulieferern vorgeworfen, hemmungslos deren Technologie zu klauen. Es gibt Befürchtungen, dass sich staatlich gesteuerte Fonds westliche Unternehmen einverleiben, alles Wissenswerte herausziehen und die wertlosen Hüllen anschließend abstoßen. Oder aber Wissen einkaufen, um es bei einer marktbeherrschenden Stellung zu missbrauchen. Möglich ist das. Wahrscheinlich aber nicht.

Faktum ist: Bislang ist kein deutsches Unternehmen von einem Staatsfonds aus China oder Russland angegriffen worden. Die deutsche Regierung will dennoch gewappnet sein. Das Problem ist hierbei: Wie will der Staat entscheiden, welche Unternehmen für das Wohl des Landes so bedeutsam sind, dass ausländische Staatskonzerne sie nicht übernehmen dürfen? Welche Kriterien leisten das? Wer sind erwünschte, wer unerwünschte Investoren? Gibt es tatsächlich gutes und böses Geld?

Bevor ideologische Wellen überschwappen und die argumentative Vernunft begraben, möchte ich den Staatsfonds erst einmal definieren. Welche Zwecke verfolgt er? Welche Länder haben Staatsfonds? Und schließlich: Um welche Summen und damit staatliche Marktmacht geht es eigentlich?

### *Der Staatsfonds und seine Aufgaben*

Ein Staatsfonds soll eine nationale Infrastruktur gewährleisten, Daseinsvorsorge betreiben oder auch ein dauerhaftes Einkommen für die Bürger sichern (Pensionsfonds). Ein Staatsfonds kann auch strategische Investitionen tätigen, zum Beispiel in Rohstoffvorkommen, in zukunftssträchtige Industriezweige und Technologien fremder Staaten.

Ich weiß nicht, ob der Prototyp des Staatsfonds allgemein bekannt ist: Es ist die heutige British Petroleum – damals Anglo Persian Oil Company –, die gegründet wurde, um durch Erschließung und Ausbeutung der Erdölvorkommen Persiens die Ölversorgung für die britische Flotte zu sichern. Großbritannien übernahm 1914 auf Drängen *Winston Churchills* zu 51 Prozent die Anteile der Firma, die damit praktisch von der Admiralität kontrolliert wurde. Mit den Einnahmen des Investments wurde unter anderem der britische Nachrichtendienst Secret Intelligence Service fi-

nanziert (ob das heute noch der Fall ist, entzieht sich meiner Kenntnis).

Zweck ist also immer, mit einer klar definierten Vermögensmasse eine bestimmte Aufgabe im Dienste und zum Wohle des jeweiligen Staates zu erfüllen. Die weltweit verwaltete Summe beträgt Schätzungen zufolge zwischen 1,9 und 2,9 Billionen US-Dollar. Ökonomen von Morgan Stanley schätzen, die Staatsholdings weltweit könnten 2015 bereits über ein Volumen von 12 Billionen Dollar verfügen. Das entspricht in etwa der Größe der amerikanischen Volkswirtschaft im Jahre 2005.

Aber die Billionensummen täuschen darüber hinweg, dass die Devisenreserven der Schwellenländer nach wie vor – auch angesichts der Erfahrungen während der Asienkrise 1997/98 – überwiegend der Absicherung gegen Währungsrisiken dienen. Die Schwellenländer werden nur einen kleinen Teil für Staatsfonds abzweigen. Morgan Stanley kommt bei einer vorsichtigen Schätzung auf 350 bis 750 Milliarden US-Dollar, die für neue Staatsfonds aus den Schwellenländern mit Zahlungsbilanzüberschüssen (einschließlich Russland) demnächst zur Verfügung stehen könnten. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt der G7-Staaten, des für diese Staatsfonds wichtigsten Anlageraums, sind dies aber nur zwischen 1,2 und 1,6 Prozent.

Nimmt man an, dass die Mittel aus diesen Staatsfonds nach Deutschland proportional zum deutschen Anteil am G7-Bruttoinlandsprodukt (8,9 Prozent) fließen, so wäre insgesamt von einem Volumen auszugehen, das bezogen auf den gegenwärtigen Bestand der ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland in einer Spannbreite von sechs bis zwölf Prozent läge.

Es handelt sich also um eine durchaus nennenswerte, aber keinesfalls gewaltige Größenordnung. Die Sorgen und Ängste jenseits der Fakten erinnern an die hitzige Diskussion über die Hedgefonds. Während die „Heuschrecken“ aber bisher ohne besondere staatliche Genehmigung einsteigen können, wird für Staatsfonds eine besondere Genehmigung gefordert. Das wird unter anderem damit begründet, dass ihr Engagement nicht den Gesetzen des Kapitalmarktes unterliege. Sie müssen bei ihren Geldgebern nicht ihre Anlageentscheidungen rechtfertigen. So können sie höhere Preise für Unternehmen bieten und Konkurren-

ten ausstechen – ein Phänomen, das die Intervention der Regierung rechtfertige. Ob das stimmt oder nicht – unsere Industrie sieht das mehrheitlich wohl anders. Und das hat historische Gründe.

Daimler etwa hat beste Erfahrungen mit einem ausländischen Investor gemacht, nämlich mit Kuwait, das seit 1974 am Unternehmen beteiligt ist. Ebenso Thyssen Krupp, damals noch als eigenständige Krupp AG, mit dem Iran. Beide Länder agieren als langfristig orientierte Anleger, die sich nicht ins Tagesgeschäft einmischen. Was will ein Vorstand mehr? Auch Chefs anderer Konzerne sind an langfristig orientierten Investoren interessiert. Gemeinsam mit ihnen können sie der Gefahr des Einstiegs eines Hedgefonds oder der feindlichen Übernahme durch einen inländischen oder ausländischen Wettbewerber planvoll entgegenwirken. Viele deutsche Konzerne, unter anderem die Daimler AG, Siemens, SAP, Luft Hansa, haben Ende vergangenen Jahres in Dubai für sich geworben – und damit für ein Engagement der staatlichen Investmentgesellschaft des Emirats bei ihren Unternehmen.

Das wäre wohl kaum der Fall bei realistischen und nicht nur gefühlten Gefahrenszenarien für diese Firmen. Im Gegenteil: Hier zeigt sich eine wohlthuende Offenheit zum Zwecke eines funktionierenden und prosperierenden Marktes. Und – es muss einmal gesagt werden –: An einer generellen Verteufelung Russlands und Chinas hat die deutsche Wirtschaft ebenso wenig ein Interesse. Beide Länder sind wichtige Exportmärkte und überdies attraktive Standorte für Investitionen. Und das häufig schon seit Jahren oder Jahrzehnten, wie etwa das Beispiel des Engagements von VW in China oder der BASF in Russland zeigen.

Obwohl Industrie und Außenhandel zu Recht vor einer Strategie der Abschottung warnen, will die Koalitionsspitze offenbar einen großen Abwehrplan zum Schutz der deutschen Wirtschaft entwickeln. Das Hauptargument hierbei ist, dass viele westliche Länder bereits ein schlagkräftiges Instrumentarium für den Ernstfall hätten. Nun ist das kein besonders überzeugendes Argument: Ich muss meine Wohnung nicht neu streichen, weil mein Nachbar es tut. Reziprozität hat in offenen Märkten nichts zu suchen.

### *Die Regelungen anderer Länder*

Die Überwachung zur Wahrung der nationalen Sicherheit hat in den USA Tradition. Während des Ersten Weltkriegs und danach verabschiedete der Kongress aus dieser Sorge heraus Gesetze, die ausländische Beteiligungen bei zivilen Fluggesellschaften, in der Schifffahrt und bei Radiosendern einschränkten oder ganz untersagten. Eine eigene Behörde, das Komitee für ausländische Direktinvestitionen in den Vereinigten Staaten, wurde 1975 geschaffen mit dem Auftrag, die wirtschaftlichen Folgen ausländischer Direktinvestitionen in den Vereinigten Staaten zu beobachten. Seit 1993 muss das Komitee zwingend alle Transaktionen prüfen, bei denen das ausländische Unternehmen in Staatsbesitz ist oder staatlich kontrolliert wird.

Der Wohlstand der führenden Volkswirtschaft beruht auf Freihandel und offenen Märkten. Mit einem Loch in der Handelsbilanz von mehreren Hundert Milliarden Dollar pro Jahr sind die USA auf ausländische Finanzzuflüsse und Direktinvestitionen angewiesen. Insgesamt haben ausländische Unternehmen im vergangenen Jahr 175 Milliarden Dollar in den USA investiert. Nicht zuletzt deshalb ist das US-Finanzministerium bemüht, dem Eindruck entgegenzuwirken, Amerika sei ausländischen Investoren nicht wohl gesonnen: Nur zehn Prozent der ausländischen Direktinvestitionen wurden durch das Komitee geprüft, und die Mehrheit aller Anfragen ist innerhalb von 30 Tagen bewilligt worden.

Aber in den letzten Jahren scheiterten einige Übernahmen am Widerstand des US-Kongresses. Dubai Ports World wollte das Hafengeschäft an mehreren amerikanischen Häfen von einem britischen Unternehmen erwerben. Sicherheitsbedenken stoppten die Übernahme. Mit sicherheitspolitischen Bedenken werden viele protektionistische Wirtschaftsmaßnahmen seit dem 11. September 2001 begründet.

Auch Frankreich kann Unternehmen aus insgesamt elf strategisch wichtigen Branchen gegen eine Übernahme durch ausländische Käufer schützen, so Firmen der Rüstungsindustrie, der Kernenergie und des IT-Bereichs. Spielkasinos gehören hierzu, sie spielen angeblich eine große Rolle bei der Bekämpfung der Geldwäsche. Dieser neue „Wirtschaftspatriotismus“ (*Dominique de Villepin*) will nationale Champions schaffen, zum



# Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik Ausschreibung 2008



Die **Ludwig-Erhard-Stiftung** vergibt alljährlich einen von Ludwig Erhard gestifteten Preis für Wirtschaftspublizistik. Neben dieser Auszeichnung wird ein Förderpreis verliehen.

Dieser Förderpreis wird hiermit öffentlich ausgeschrieben. Er ist für Journalisten, Wissenschaftler und Angehörige anderer Berufe bestimmt, die jünger als 35 Jahre sind. Über die Preisvergabe entscheidet eine unabhängige Jury; das Preisgeld beträgt 5 000,- €.

Die Jury berücksichtigt Presseartikel, Arbeiten der wissenschaftlichen Publizistik sowie Hörfunk- und Fernsehbeiträge, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2007 im In- oder Ausland verbreitet wurden und in enger Beziehung zur Sozialen Marktwirtschaft stehen. Bewerbungen oder Vorschläge Dritter müssen der Stiftung zusammen mit einem kurzen Lebenslauf bis zum 1. Februar 2008 zugehen.

## Der Vorstand der Ludwig-Erhard-Stiftung e.V.

Hans D. Barbier

Otmar Franz • Michael Fuchs • Martin Grüner

Thomas Hertz • Christian Watrin

Einsendeschluss: 1. Februar 2008  
Beiträge und Vorschläge bitte an:

Ludwig-Erhard-Stiftung  
Johanniterstraße 8  
53113 Bonn

Telefon 02 28/5 39 88-0  
Telefax 02 28/5 39 88-49  
info@ludwig-erhard-stiftung.de

Beispiel mit der Fusion von Gaz de France und Suez. Als im Sommer 2005 das Gerücht kursierte, Pepsico wolle den Lebensmittelhersteller Danone übernehmen, stellte sich die französische Regierung schützend vor den heimischen Konzern. Dabei zählt die Ernährungsindustrie nicht unbedingt zu den sensiblen Branchen wie die Rüstungsindustrie. Aber in der französischen Politik spielen Symbole eine entscheidende Rolle – Danone ist ein solches. Joghurt mit Pepsi-Geschmack wäre wohlmöglich das Ende der Grande Nation gewesen. *Nicolas Sarkozy* setzte schon als Wirtschafts- und Finanzminister 2004 alle Hebel in Bewegung, um eine Übernahme des französischen Transport- und Energiegiganten Alstom durch Siemens zu verhindern.

Einen anderen Ansatz hat Großbritannien: Selbst nationale Ikonen wie die Fußballklubs Manchester United, Chelsea oder Manchester City sind längst in russischer, amerikanischer oder asiatischer Hand. Rolls-Royce gehört zu BMW, Bentley zu VW. Briten entscheiden sich meist für den Wettbewerb und gegen die Industriepolitik. Der britische Premierminister *Gordon Brown* hat diese Haltung bestätigt und verkündet, dass man auch gegen chinesische Investoren nichts unternehmen werde. Und bei den Energieversorgern sind ausgerechnet die Franzosen stark im britischen Markt vertreten. Was *Margaret Thatcher* als Regierungschefin begann, setzten alle Nachfolger von *John Major* über *Tony Blair* bis *Gordon Brown* fort: Privatisierung und Verkauf an den Meistbietenden. Spanien hingegen zieht alle Register staatlicher Einflussnahme. Die Regierung wehrt unliebsame Übernahmeversuche sogar in Konfrontation mit den EU-Regeln ab.

In der Volksrepublik China sind Übernahmen chinesischer Unternehmen durch ausländische Investoren grundsätzlich erlaubt, allerdings sind sie vom Handelsministerium zu genehmigen. Ein „Foreign Industrial Guidance Catalogue“ teilt den Zugang zum Industriesektor in unterschiedliche Kategorien von „verboten“ bis „gefördert“ ein. Durch eine Fülle sich oft ändernder Einzelregelungen bleibt der chinesische Markt aber ein schwer durchdringbares Dickicht für ausländische Investoren. In Russland herrscht bei strategischen Industrien, zum Beispiel Energie, oft Willkür, die manchmal nachträglich durch Gesetze legalisiert wird. Von einem liberalen Investitionsklima kann man hier sicher nicht sprechen.

### *Staatsfonds in Deutschland: Keine Einbahnstraße*

Wie ist nun die Lage in unserem Land? Deutschland gehört seit Langem zu den wichtigsten Zielländern für Investitionen aus dem Ausland und zu den größten Herkunftsländern von Investitionen in anderen Ländern. Als Empfänger von Direktinvestitionen stand Deutschland 1997 bis 2006 unter den OECD-Ländern – abgesehen vom Sonderfall Belgien/Luxemburg – insgesamt an vierter Stelle nach den USA, Großbritannien und Frankreich. Als Direktinvestor im Ausland stand Deutschland zugleich an fünfter Stelle.

Nach Bundesbankdaten gab es in Deutschland im Jahr 2005 mehr als 9000 größere Unternehmen, die zu einem wesentlichen Teil ausländischen Eigentümern zuzurechnen waren. In diesen Unternehmen sind über zwei Millionen Arbeitnehmer an deutschen Standorten beschäftigt. Die Zahl der Beschäftigten in Unternehmen mit wesentlicher ausländischer Beteiligung hat sich zudem in den letzten 15 Jahren kontinuierlich erhöht. Fast 6,5 Prozent der abhängig Beschäftigten arbeiten in Deutschland inzwischen in solchen Unternehmen. Damit leisten ausländische Investoren einen spürbaren Beitrag zur inländischen Beschäftigung.

Diese Zahlen zeigen, dass die deutsche Wirtschaft nicht nur in hohem Maße am internationalen Handel partizipiert, sondern auch an den grenzüberschreitenden Direktinvestitionen und dem damit verbundenen unternehmerischen Engagement vor Ort. Umgekehrt gehören Unternehmensbeteiligungen in einer Vielzahl anderer Länder zum Erscheinungsbild vieler erfolgreicher deutscher Unternehmen.

Nicht nur Ökonomen irritiert zu Recht, dass in der politischen Diskussion Ängste vor ausländischem Staatskapitalismus geschürt werden, obwohl allen Akteuren bewusst ist, dass hiesige Unternehmen mit Staatsbeteiligung weltweit Zukäufe tätigen. Firmen reüssieren im Ausland mit dem Kauf von strategischen Anteilen an Firmen in Schlüsselbranchen, wie die Beispiele Telekom, DHL/Deutsche Post AG und Deutsche Bahn AG zeigen.



### *Sinnvolle Regelungen im Dienste des freien Marktes*

Der freie internationale Kapitalverkehr ist das Spiegelbild des freien internationalen Warenverkehrs, von dem gerade Deutschland als Exportweltmeister stark profitiert. Wer diesen Kapitalverkehr ohne Not beschränkt, wird auch den Warenverkehr beeinträchtigen und damit unseren wirtschaftlichen Wohlstand schmälern. Eine entscheidende Kategorie hierbei ist für mich der Wissensbegriff, auf dem die Wirtschaftskraft unseres Landes basiert. Wir sind darauf angewiesen, unseren Platz in den internationalen Wertschöpfungsketten weiter auszubauen, und wir müssen zugleich in das Netzwerk von Wissen eingebunden bleiben, das vor allem durch multinationale Unternehmen gebildet wird.

Ein hoher Anteil des weltweiten Forschungs- und Entwicklungsaufwands und des Wissenstransfers findet innerhalb dieser Unternehmen statt. Die Risiken dieses Wissenstransfers können nicht über die Kontrolle von Beteiligungen ausländischer Staatsfonds angegangen werden, sondern sind Sache der Handelspolitik.

Ich möchte betonen, dass es für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zunächst unerheblich ist, ob die Anteilseigner der hier tätigen Unternehmen aus dem Inland oder aus dem Ausland kommen. Ich gehe sogar noch weiter und meine, dass jede Art von Beteiligungskapital – gleichgültig ob aus privater oder staatlicher Quelle – willkommen sein sollte, solange das Engagement vom Streben nach einer möglichst hohen am Markt erzielbaren Rendite gelenkt ist und sich die ausländischen Financiers an deutsches Recht und Gesetz halten.

Zugleich bin ich dafür, auf allen Ebenen Hemmnisse abzubauen, die Investitionen deutscher Unternehmen in anderen Ländern behindern. Es wäre in meinen Augen falsch und schädlich für die deutsche Wirtschaft, sich an investitionspolitischen Regeln und Praktiken, wie sie in manchen Schwellenländern herrschen, bei der Ausgestaltung der deutschen und der EU-Politik im Hinblick auf ausländische Direkt- und Portfolioinvestitionen zu orientieren.

Auch die Orientierung an Restriktionen westlicher Länder, wie ich sie bereits dargelegt habe,

lehne ich ab. Wir können nur glaubwürdig Offenheit von anderen fordern, wenn unsere Kapitalmärkte offen bleiben. Bei zusätzlichen Maßnahmen zur Beschränkung ausländischer Direktinvestitionen in Deutschland kann es zudem leicht zu Gegenreaktionen anderer Länder kommen. Darunter würde gerade die deutsche Wirtschaft leiden, die deutlich mehr Direktinvestitionen im Ausland getätigt hat als umgekehrt. Durch die Globalisierung sind in einigen Ländern große staatliche Vermögen entstanden, die nach einer Anlage suchen und sich dabei nicht mehr nur auf festverzinsliche Wertpapiere beschränken. Wir müssen uns als eine der führenden Volkswirtschaften der Welt auf zunehmende Investitionen solcher ausländischer Staatsfonds einstellen.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass solche Investoren auch politische Ziele verfolgen können, zumal wenn sie aus Ländern kommen, in denen demokratische und marktwirtschaftliche Traditionen nicht oder nur schwach verankert sind, wie zum Beispiel in Russland und in China. Was hier hilft, ist nicht die Restriktion, sondern die Konkurrenz auf dem freien Markt. Wenn in einer Branche intensiver Wettbewerb herrscht, wird es schwierig sein, politische Ziele durchzusetzen, weil die Kunden jederzeit zur Konkurrenz abwandern können. Politische Ziele lassen sich dort einfacher durchsetzen, wo es monopolähnliche Strukturen gibt und die Nachfrage kaum auf Preisänderungen reagieren kann. Wettbewerb und offene Märkte sind deshalb eine erste Hürde gegen politischen Einfluss. Konkurrenz hält die Macht der Anbieter in Schach.

Aber ganz ohne Regelung geht es nicht, denn politisch motivierte Unternehmensbeteiligungen können unabhängig von Marktmacht zu Gefährdungslagen führen, zum Beispiel dann, wenn nationale Sicherheitsinteressen berührt werden. Deshalb wurde bereits in das Außenwirtschaftsrecht eine Regelung aufgenommen, die den Erwerb deutscher Rüstungsunternehmen einer Melde- und Genehmigungspflicht unterwirft. Ein Beispiel ist der Luftfahrtkonzern EADS: *Wladimir Putin* möchte den Anteil von fünf Prozent, den eine russische Staatsbank hält, gerne erhöhen – Bundeskanzlerin *Merkel* wies den Vorstoß zurück. Die Erfahrungen der jüngeren Zeit zeigen jedoch, dass nationale Sicherheitsinteressen auch im Bereich der Infrastruktur betroffen sein können, zum Beispiel bei der Energieversorgung.

Sollen wir jetzt nach französischem Vorbild sensible Sektoren gesetzlich definieren? Bundeswirtschaftsminister *Michael Glos* hatte zunächst eine Meldepflicht für Firmen bestimmter Branchen mit mehr als 500 Millionen Euro Jahresumsatz und ausländischen Beteiligungen von mehr als 25 Prozent ins Gespräch gebracht. Ich bin erleichtert, dass er diesen Vorschlag in letzter Zeit nicht mehr wiederholt hat.

Nationale Sicherheitsinteressen lassen sich nicht auf bestimmte Sektoren begrenzen, die Bedeutung einzelner Industrien für die nationale Sicherheit kann sich im Zeitablauf ändern. Ebenso wenig halte ich davon, mit dem Finger auf bestimmte Länder zu zeigen. Wir sollten uns davor hüten, eine „Achse böser Investoren“ unter Generalverdacht zu stellen. Es kann nur um Einzelfälle gehen, für die die Politik Sicherungsmaßnahmen beziehungsweise Eingriffsmöglichkeiten vorhalten muss. Mir wären Regelungen am liebsten, die aufgrund ihrer Signalwirkung bereits die Chance in sich tragen, nie tatsächlich angewendet werden zu müssen. In jedem Fall sollten die Hürden hoch gesetzt sein, um protektionistisch motivierte Staatsinterventionen zu verhindern.

Ich weiß aus meiner Zeit als Wirtschaftsminister: Tatsächlich haben auch bisher schon staatliche Investoren bei einem größeren Engagement das Einvernehmen mit der Regierung des Gastlandes gesucht und nur investiert, wenn dieses hergestellt war – auch ohne besonderes Gesetz und ohne formale Einzelprüfung. Es wäre gut, wenn wir auf EU-Ebene eine Plattform für einen neuen gemeinsamen Ansatz schaffen könnten. Ich begrüße deshalb, dass sich auch die Europäische Kommission der Thematik annehmen und hierzu Vorschläge unterbreiten will.

Im nationalen Rahmen wäre aus meiner Sicht die bestehende Regelung zum Erwerb deutscher Rüstungsunternehmen ein geeigneter Ausgangspunkt. Flankierend hierzu könnte man unter dem Dach der OECD „best practices“ für ausländische Staatsfonds festlegen, deren Einhaltung automatisch dazu führt, dass ein solcher Investor keinem Prüfvorbehalt unterliegt. Der etablierte Staatsfonds Norwegens (Government Pension Fund – Global) mit seinen umfassenden Transparenzregeln könnte hier als ein geeigneter Referenzpunkt dienen. Auch der IWF könnte mit seiner Expertise und seinen Datenbanken helfen, mehr Transpa-

renz im Hinblick auf das Volumen und die Anlagepolitik von Staatsfonds zu schaffen.

Schließlich ist es gerade in diesem Zusammenhang zu begrüßen, dass die G8 in Heiligendamm zusammen mit Brasilien, Indien, Mexiko, Südafrika und China entschieden haben, auf der Plattform der OECD über Fragen der Förderung von besseren Bedingungen für Auslandsinvestitionen nachzudenken und über gemeinsame Grundprinzipien für Investitionen zu sprechen.

Gleichzeitig sollte der Dialog über Staatsfonds und „best practice“-Regeln über die G7-/G8-Runde hinaus mit allen großen Investoren geführt werden. Länder wie China, Korea, Kuwait, Norwegen, Russland, Saudi-Arabien, Singapur und die Vereinigten Arabischen Emirate sind als ständige Gesprächspartner einzubinden. Es geht darum, Transparenzregeln, Rechtssicherheit und Offenheit im ständigen Austausch als Maßstab für die Investitionspolitik in Industrie- und Schwellenländern zu stärken. Mittel nationaler Politik sollten Kontrollmöglichkeiten in besonders gelagerten Einzelfällen sein. Aber Deutschland muss dabei ein offenes Land bleiben.

Zum Schluss sei mir noch einmal ein Hinweis auf *Ludwig Erhard* erlaubt, an den man gerade bei diesem Thema gar nicht oft genug erinnern kann. Zentrale Gleichung seiner Politik war, dass das Maß der wirtschaftlichen und bürgerlichen Freiheit untrennbar verknüpft ist mit dem Maß an wirtschaftlichem Wohlstand, der immer auch die jetzt wieder diskutierte soziale Komponente einschloss. Dem ist nur durch entschlossenes Festhalten am freien und offenen Markt zu begegnen.

Selbstverständlich gibt es nationale Interessen in Zeiten des globalen Marktes. Die kann und soll eine Regierung wahren, wenn es sein muss, auch durch neue Regelwerke. Die Verwirklichung der *Erhard'schen* Forderung des „Wohlstands für alle“ ist aber mit Abschottung nicht umzusetzen. Das war die Lehre *Erhards* und anderer aus der Weltwirtschaftskrise. Und das gilt auch heute noch. Die Welt braucht die Stimmen, die sich für Offenheit, Austausch, Freiheit und Wettbewerb einsetzen, immer wieder. Die Ängste vor dem Verlust der nationalen Selbstbestimmung in der Politik gebären Ungeheuer. Und die Herrschaft der Ängste ist der Abgesang auf vernünftiges politisches Handeln. ■





## Wie viel Wahrheit, wie viel Dichtung braucht die Wirtschaftspolitik?

Dr. Ursula Weidenfeld  
Stellvertretende Chefredakteurin, *Der Tagesspiegel*

„Wer aber fragt, wie eine Reform erfolgreich umgesetzt und in der Bevölkerung akzeptiert werden kann, braucht eine Menge Mut und Stehvermögen. Er darf sich nicht allzu sehr wegen der nächsten Wahl ängstigen – und er muss akzeptieren, dass Wähler sehr gut damit leben können, wenn ihr Verhalten in der Gegenwart ihren Erwartungen für die Zukunft eklatant widerspricht. Das ist nicht angenehm für jemanden, dessen Zeithorizont sich in aller Regel auf ziemlich genau vier Jahre erstreckt.“

„Denn der Mensch, der zur schwankenden Zeit auch schwankend gesinnt ist, der vermehret das Übel und breitet es weiter und weiter; aber wer fest auf dem Sinne beharrt, der bildet die Welt sich.“ – Das ist zwar ein Zitat von *Goethe*, aber nicht aus „Dichtung und Wahrheit“, sondern aus „Hermann und Dorothea“. Und das ist nicht nur ein Zitat, sondern das Zitat eines Zitats: Dies waren auch die letzten Worte der ersten Regierungserklärung von Bundeskanzler *Ludwig Erhard* am 18. Oktober 1963.

Im Augenblick wäre die Antwort auf die Frage im Titel meines Vortrags sonnenklar: Die Wirtschaftspolitik braucht mehr Wahrheit. Sie leidet elementar darunter, dass unter der Flagge der Gerechtigkeit Fehler gemacht werden. Fehler, die einmal und endlich durchgesetzte Reformen korrumpieren, die das wenige Erreichte fundamental infrage stellen.

Der Vorschlag des SPD-Vorsitzenden *Kurt Beck*, das Arbeitslosengeld für Ältere zu verlängern, zeigt, dass die wenigen echten Einsichten, die man in der Arbeitsmarktpolitik gewonnen hat, keine Rolle spielen, wenn es hart auf hart kommt. Wahrheit? Kaum. Klarheit? Woher denn? Aus schierer Parteitaktik sind die beiden Volksparteien entschlossen, jene Irrwege zu gehen, die das Sozialsystem der Bundesrepublik schon einmal fast an den Rand des Ruins geführt haben.

Und doch weist die Diskussion um das Arbeitslosengeld auf ein tiefer gehendes Problem in der Debatte um die dringend benötigten Reformen in Deutschland hin. Mehr als 85 Prozent der Bevölkerung, so zeigen Umfragen, halten *Becks* Vor-

schlag für richtig, und bei den übrigen Reformbestandteilen der Agenda 2010 liegen die Verhältnisse kaum besser. Obwohl die Konjunktur derzeit bestens läuft und auf dem Arbeitsmarkt geradezu spektakuläre Erfolge zu vermelden sind, ist es Politikern wie Experten bis heute nicht gelungen, die Bundesbürger von der Notwendigkeit der Reformen zu überzeugen. Im Gegenteil: Je häufiger die Politik in den vergangenen Jahren den Mut zu Veränderungen fand, desto stärker schwand das Vertrauen der Bundesbürger in die Soziale Marktwirtschaft.

Im Folgenden will ich versuchen, das seltsame Verhalten in Deutschland, wenn es um Veränderung, Wandel und Fortschritt geht, zu erklären: Es ist die Frage, ob Menschen im Licht der Informationen, die sie haben oder wahrnehmen, tatsächlich ausschließlich rational entscheiden. Und es ist die Frage, welche Schlüsse die Wirtschaftspolitik daraus ziehen sollte.

Wer in Rechnung stellt, dass auch in der wirtschafts- und sozialpolitischen Realität Rationalität nicht immer die dominierende Rolle spielt, um es vorsichtig auszudrücken, muss selbst psychologische, verhaltenstheoretische und neurologische Faktoren in Betracht ziehen, um adäquat und überzeugend zu handeln. Das heißt: Vollständige Transparenz kann, muss aber nicht geboten sein. Anders ausgedrückt: Klarheit und Wahrheit bleiben wichtig, aber ein wenig Dichtung kann der Wirtschaftspolitik nicht schaden.

*Ludwig Erhard* selbst hat zu möglichen Kritikern einer solchen Haltung gesagt: „Das wirtschaftliche



Geschehen läuft nicht nach mechanischen Gesetzen ab. Die Wirtschaft hat nicht ein Eigenleben im Sinne eines seelenlosen Automatismus, sondern sie wird von Menschen getragen und von Menschen geformt. (...) Man soll daher die Methode psychologischer Einwirkungen nicht gering schätzen.“

### *Verhaltensökonomische Überlegungen*

Ich werde die Diskussion über Verhaltensökonomik am Beispiel der aktuellen Politikfelder kurz skizzieren. In meiner Analyse komme ich zu dem Schluss, dass hier vollständige Transparenz nicht immer und nicht zu jedem Zeitpunkt wünschenswert ist. Im Gegenteil: Wer akzeptiert, dass die Marktteilnehmer nicht immer rational handeln oder handeln wollen, muss sich darauf einstellen.

Wer zur Kenntnis nimmt, dass die Marktteilnehmer nicht einmal immer die Chance wahrnehmen, die Informationen in die Entscheidungsfindung oder Meinungsbildung einfließen zu lassen, die ihnen zur Verfügung stehen, wird anders agieren als der, der annimmt, dass jeder tatsächlich an der vollständigen Information als Grundlage für sein Handeln interessiert ist. Wer sich dazu noch der Tatsache bewusst ist, dass heute immer weniger Menschen überzeugt zur Sozialen Marktwirtschaft als Ganzes stehen und aus dieser Grundhaltung heraus Veränderungen mittragen, wird ein größeres Augenmerk darauf richten müssen, für einzelne Maßnahmen Zustimmung zu erhalten.

Die Verhaltensökonomik relativiert eine der Kernannahmen der traditionellen ökonomischen Theorie. Von *Adam Smith* bis *Milton Friedman* unterstellte die Wirtschaftswissenschaft, dass sich die Menschen strikt rational verhalten. Bei jeder Entscheidung wägen sie kühl kalkulierend Kosten und Nutzen ab und versuchen, mit geringstem Aufwand den größtmöglichen Ertrag zu erzielen. Die Vernunft regiert den Menschen, so lautete das Paradigma vom *Homo oeconomicus*, und bestimmt sein Handeln als Konsument, Produzent, Sparer und Staatsbürger.

Die Erkenntnis, dass diese Annahme das menschliche Verhalten bestenfalls näherungsweise abbildet, bauten die Ökonomen erst gegen Mitte des vorigen Jahrhunderts systematisch in ihre Modelle ein. Aus der experimentellen Psychologie lernten sie, dass menschliches Verhalten keineswegs nur

von der Vernunft geleitet wird, sondern auch von Gefühlen, Erfahrungen und Einstellungen. Werden die Menschen in kontrollierten Tests vor wirtschaftliche Entscheidungen gestellt, verhalten sie sich oft ganz anders, als es den Vorhersagen der traditionellen ökonomischen Theorie entspricht. Sie handeln aus Gewohnheit, bevorzugen gegen alle Vernunft die schnelle Befriedigung von Bedürfnissen oder verhalten sich altruistisch.

Auch Fairness spielt eine große Rolle, wie etwa das sogenannte Ultimatum-Spiel bewies. Testperson A wird beauftragt, einen Betrag von 10 Euro so mit Testperson B zu teilen, dass B dem Deal zustimmt. Lehnt B ab, gehen beide leer aus. Würden A und B streng rational handeln, bräuchte A von seinem Geld nicht mehr zu opfern als einen Cent. Ein Cent nämlich ist besser als nichts, und so wäre es hochgradig vernünftig, wenn B dem Angebot zustimmen würde.

Doch zum Erstaunen der Forscher einigten sich die Testpersonen nicht auf das Vernünftige, sondern darauf, das Geld annähernd gleich untereinander aufzuteilen. Anders ausgedrückt: Mit einem Cent abgespeist zu werden, empfanden die meisten Menschen als dermaßen unfair, dass sie eine entsprechende Offerte lieber dankend ablehnten.

### *Scheinbar irrationale Entscheidungen*

Genauso irrational erscheint ein weiteres Verhaltensphänomen, das die Nobelpreisträger *Daniel Kahneman* und *Amos Tversky* entdeckten. Sie fanden heraus, dass Menschen lieber Verluste vermeiden, als Gewinne erzielen zu wollen. Wer 100 Euro einbüßt, so ergab ihr Experiment, empfindet den Verlust doppelt so stark wie derjenige, der einen Gewinn von 100 Euro nicht erzielt. Obwohl es ökonomisch auf das Gleiche hinausläuft, haben die beiden Ereignisse für die Menschen also eine höchst unterschiedliche Bedeutung.

Das Ergebnis hat erhebliche Konsequenzen, vor allem für die Theorie von Finanzmärkten. Es erklärt, warum Anleger oft viel zu lange an verlustbringenden Papieren festhalten und warum sie umgekehrt Gewinne oft viel zu schnell mitnehmen. Sie bewerten die ökonomisch gleichwertigen



V. l.: Dr. Hans D. Barbier, Dr. Ursula Weidenfeld, Dr. Otto Graf Lambsdorff

Ereignisse höchst unterschiedlich – und verpassen dabei oft erhebliche Gewinnchancen.

Die Folgen sind beträchtlich, nicht zuletzt für die Notenbanken. Die klassische Ökonomie verlangt möglichst vollständige Transparenz der Marktvorgänge, weil sie die Marktteilnehmer vor irrationalen Verhalten bewahre. Mangelnde Transparenz führe dagegen zu unerwünschten Übertreibungen. Die Notenbanken werden beispielsweise gedrängt, ihre Strategien im Vorfeld komplett offen zu legen und auch über das Abstimmungsverhalten in den Gremiensitzungen Auskunft zu geben. Das verhindere, dass die Akteure an den Finanzmärkten überrascht werden und möglicherweise irrational reagieren.

Spätestens aber, seitdem die britische Notenbank in diesem Sommer offenbarte, dass ihr Chef überstimmt worden war, wird auch dieser Sachverhalt wieder neu bewertet. Ein Notenbankchef, der im Licht der Öffentlichkeit eine Abstimmung verliert,

ist ein anderer als einer, der in einer Debatte mit Fachkollegen den Kürzeren gezogen hat. Auch die Konsequenzen sind andere: Notenbankchefs, die einen solchen Autoritätsverlust erlitten haben, haben zwei Probleme. Erstens: Die Finanzmärkte reagieren auf die Niederlage, und zwar überrascht. Zweitens: Wird der Notenbankchef bei weiteren offenen Abstimmungen auch künftig so votieren, wie er es für richtig hält? Oder wird er, um sein Amt nicht zu beschädigen, nicht eher geneigt sein, im Zweifel gegen seine Überzeugung mit der Mehrheit zu stimmen?

Die Erfahrungen dieses Zyklus, in dem zum ersten Mal komplett computergesteuerte Anlageprogramme gefahren wurden, lehren ein Übriges: Die Computer, die ihre Entscheidungen rein rational trafen, waren zwar besser als der Mensch. Trotz dieses Wissens aber verzichteten die Menschen nicht darauf, bei Anlageentscheidungen selbst und auch gefühlsgesteuert zu handeln. Deshalb lautet die Doktrin der Notenbanker heutzutage nicht mehr,

den Anlegern mit einer regelgebundenen Politik möglichst vollkommene Klarheit über ihre künftigen Verhaltensweisen zu geben, sondern umgekehrt, die Marktpsychologie mit teilweise vieldeutigen Andeutungen und Prognosen zu steuern.

Wenn es aber schon da, wo man eigentlich annehmen sollte, dass die reine Ratio herrscht, irrational zugeht, wie soll es erst in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zugehen? Auch hier ist zu erwarten, dass das Handeln und die Erwartungen der Menschen nicht nur vom rationalen Kalkül bestimmt sind, sondern andere Faktoren ebenfalls eine Rolle spielen. Warum werden manche Reformen einigermaßen unbeschadet beschlossen, verabschiedet und umgesetzt, andere dagegen nicht? Warum ist der Widerstand gegen Veränderung gelegentlich völlig unabhängig von der eigenen Betroffenheit?

„Konsumenten“, so erklären die Ökonomen *David Laibson* und *Jeromin Zettelmeyer*, verzichten nicht gern auf ihre spontanen Bedürfnisse. Sie sind allenfalls bereit, zukünftigen Überkonsum durch langfristige Selbstbindungen zu vermeiden. Biete man beispielsweise einem Hungrigen die Alternative, heute eine Mahlzeit zu bekommen, oder aber morgen zwei, so werde er sich für die Mahlzeit entscheiden, die ihm am Nächsten liegt. Anders sehe es aus, wenn man fragt, ob er in 100 Tagen eine, oder in 101 Tagen zwei Mahlzeiten wählen würde. In diesem Fall entscheiden sich offenbar die meisten Menschen für die doppelte Ration in 101 Tagen. Weil in diesem Fall beide Mahlzeiten erst in weiter Ferne liegen, nimmt man den Unterschied anders wahr, obwohl er materiell derselbe ist. Erst bei Erwägungen für die Zukunft siegt die Rationalität über das spontane Bedürfnis.

Selbstdisziplin, so sagen die beiden Forscher, wird nur dann leicht geübt, wenn sie auf die Zukunft bezogen wird. Auf die Forderung nach privater Altersvorsorge angewandt, würde man also annehmen, dass die Betroffenen unter Umständen bereit sind, später zu sparen, wenn sie erstmal noch in Urlaub fahren können.

### *Lehren für die Reformpolitik*

Bei der Riester-Rente läuft im Augenblick das komplette Schema dieses Verhaltensmusters ab: Um die unvermeidlichen Kürzungen der gesetz-

lichen Rente abzufedern, führte die rot-grüne Bundesregierung eine freiwillige Zusatzrente ein, die staatlich gefördert wurde. Doch die hochgelobte Riester-Rente floppte zunächst. Die Betroffenen entschieden sich, um im Bild zu bleiben, lieber für die Mahlzeit jetzt als für die Zukunftsvorsorge.

Hätten sich die Reformer jedoch klar gemacht, dass Menschen sich schwerer tun, sich gegen etwas zu entscheiden, als eine Selbstbindung freiwillig einzugehen, wie es Nobelpreisträger *George A. Akerlof* herausgefunden hat, so hätten sie die Riester-Rente anders aufgebaut: Nicht als Opting in, wie es die Verhaltenökonomien ausdrücken, sondern als Opting out. Das heißt, jeder wäre versichert worden, es sei denn, er hätte sich dagegen entschieden.

*Akerlofs* Forschungen zeigen nämlich, dass mehr Menschen zögern, sich in einen freiwilligen Sparplan einzuschreiben, als aktiv zu kündigen, wenn sie automatisch eingemeindet werden. So hätte die Politik möglicherweise früher eine weitere Verbreitung der Riester-Rente durchsetzen können, ohne dass sie gleich einen Versicherungszwang hätte einführen müssen.

Ein weiteres Phänomen, über das Wirtschaftswissenschaftler und Experten immer wieder den Kopf schütteln, lässt sich an der Rentenreform erklären: Der Mensch an sich will keine Reform. Er hat, so sagen die Behavioristen, stets eine Präferenz für den Status quo. Diese Einschätzung ändert sich erst, wenn der neue Zustand eine Weile anhält. Dann wird der neue Status als Status quo empfunden und akzeptiert. So war es auch bei der Riester-Rente. Erst als die Rentenreform als neuer Status quo akzeptiert war, zog das private Sparen an. Heute wird das staatlich geförderte Vorsorge-sparen von vielen Marktteilnehmern als Errungenschaft wahrgenommen.

Auch in der Arbeitsmarktpolitik wird versucht, die Betroffenen zu einer positiven Haltung zu bewegen, allerdings mit weniger tauglichen Mitteln. Hier werden Reformmaßnahmen nicht nur umgesetzt, sie werden auch hingebungsvoll evaluiert. Am Ende wird jeder, der in eine Arbeitsmarktmaßnahme geschickt wird, wissen, ob seine anschließende statistische Vermittlungsaussicht bei 30, 60 oder 80 Prozent liegt.



Tatsache ist aber, dass die wirklich erfolgreichen Länder in der aktiven Arbeitsmarktpolitik – wie zum Beispiel Österreich und Dänemark – gar nicht so genau wissen wollen, wie ihr Erfolg zustande kommt. Sie interessieren sich nicht besonders für die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen, sie probieren mal dies und mal jenes. Und schon gar nicht kämen sie auf die Idee, dieses Wissen, so vorhanden, allen Marktteilnehmern zur Verfügung zu stellen. Müssen sie auch nicht. Denn oft reicht es schon, wenn die sogenannten Peers – die ebenfalls Betroffenen, die Familienmitglieder oder das weitere Umfeld – beeindruckt sind, so argumentieren sie. Allein die glaubwürdige Drohung mit einer Maßnahme reiche aus, um die allgemeine Arbeitslosigkeit zu senken und die Menschen zu bewegen, schnell nach einer angemessenen Beschäftigung zu suchen.

In Deutschland geht es anders herum. Hier versorgen sich die Peers mit Informationen darüber, wie man möglichst flott an Mehraufwandsentschädigungen kommt oder welcher Mitarbeiter im Job-Center nicht so streng hinguckt.

Die Rolle der Peers ist in beiden Systemen dominierend. In einem Fall nutzt es, im anderen Fall nicht. Die Verhaltensökonomien sagen, dass das persönliche Umfeld von Menschen – das, was am Stammtisch, am Arbeitsplatz oder im Arbeitslosenzentrum gesagt wird – die Menschen mehr beeindruckt als das, was an objektiven Informationen zur Verfügung steht.

Statt auf die Ratio zu setzen, empfiehlt eine Forschergruppe, die unter Leitung des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim eine Studie im Auftrag des Bundesfinanzministers erstellt hat, räumlich oder zeitlich begrenzte Experimente. Wenn die Menschen sozusagen im vorurteilsfreien Raum sehen könnten, dass eine Veränderung tatsächlich die Dinge zum Besseren wenden kann, wenn die Gewinner ein Gesicht bekommen, so würden es die Soziologen ausdrücken, dann werden auch die anderen eher bereit sein mitzumachen, auch wenn sie selbst nichts davon haben oder sogar negativ – etwa durch höhere Abgaben – davon betroffen sein könnten.

Denn Veränderung, so erklärt es die ZEW-Gruppe, in der neben Wirtschaftswissenschaftlern auch Psychologen und Neurologen arbeiteten, wird se-

lektiv wahrgenommen. Die Verlierer haben tendenziell ein stärkeres Gewicht in der Debatte als die Gewinner. Die Menschen solidarisieren sich mit ihnen bereitwillig, wenn sie das Gebot der Fairness verletzt sehen. Sie glauben erst dann, dass eine Veränderung gerecht sein kann, wenn beide Faktoren – das stärkere Gewicht der Verlierer und der Fairness-Vorbehalt – glaubwürdig ausgeräumt werden.

### *Politiker brauchen Mut und Stehvermögen*

Für *Ludwig Erhard* gehörte zum Grundverständnis der Sozialen Marktwirtschaft: „Alle müssen am Erfolg teilhaben. Es ist der soziale Sinn der Marktwirtschaft, dass jeder wirtschaftliche Erfolg dem Wohle des ganzen Volkes nutzbar gemacht wird.“ *Erhard* wusste, dass man auch um die emotionale Zustimmung der Menschen zur Wirtschaftspolitik werben muss, er nahm sie ernst.

Bestimmungsfaktoren wie diese nehmen diejenigen, die sich heute mit der Wirtschafts-, der Sozial- oder der Finanzpolitik auseinandersetzen, wenn überhaupt, dann nur zögernd zur Kenntnis. Während die einen immer noch darauf beharren, dass der Mensch vernunftbegabt und ein rationales Wesen ist, auf dessen Einsicht man bauen können muss, haben sich die anderen darauf verlegt, nur noch aus dem Bauch heraus zu beurteilen, was wohl schmecken könnte und was nicht.

Wer aber fragt, wie eine Reform erfolgreich umgesetzt und in der Bevölkerung akzeptiert werden kann, braucht eine Menge Mut und Stehvermögen. Er darf sich nicht allzu sehr wegen der nächsten Wahl ängstigen – und er muss akzeptieren, dass Wähler sehr gut damit leben können, wenn ihr Verhalten in der Gegenwart ihren Erwartungen für die Zukunft eklatant widerspricht. Das ist nicht angenehm für jemanden, dessen Zeithorizont sich in aller Regel auf ziemlich genau vier Jahre erstreckt – und dessen politische Ratio der wirtschaftspolitischen Vernunft oft genug widerspricht.

Die Verhaltensökonomien machen es ihm nicht leichter. Sie würden nämlich energisch davon abraten, einen einmal betretenen Reformpfad voreilig aufzugeben, auch wenn eine Wahl dazwischen kommt. Am besten bleibe man bei einmal getroffenen Maßnahmen. Wer seine Reformen standhaft

vertritt und damit dafür sorgt, dass der Eindruck entsteht, die Reform sei wirklich unvermeidbar, sorgt auch dafür, dass mittelfristig die Akzeptanz dafür steigt. Reformen, bei denen man nicht mehr davon ausgehen kann, dass sie zurückgenommen werden, werden innerhalb kurzer Zeit positiver beurteilt als solche, bei denen man immer noch hofft, sie würden vielleicht wieder kassiert.

Die jetzt absehbaren Veränderungen an der Agenda 2010 sind nicht allein deshalb verheerend, weil sie die Arbeitslosenversicherung in eine falsche Richtung entwickeln. Sie sind vor allem deshalb verstörend, weil plötzlich wieder alles verhandelbar und revidierbar ist.

Wo aber liegt die Lösung? Mir erscheinen ein paar Schlüsse sehr plausibel:

■ Menschen sind nicht immer rational, deshalb kommt man mit rein rationalen Mitteln nicht weit.

■ Man muss den Status quo ernst nehmen. Eine Wirtschaftspolitik, die das negiert und mit starken Worten den Bruch mit Hergebrachtem verlangt, ruft unnötigen Widerstand hervor. Statt die völlige Umgestaltung von Politikfeldern anzukündigen, ist es klüger, die Kontinuität als vorteilhaft zu kennzeichnen und nötige Veränderungen mit einer Fortentwicklung des Status quo zu begründen. *Erhard* hat das so formuliert: „Niemand wird mir nachsagen, dass ich je Vokabeln verwandt habe wie ‚den Leibriemen enger schnallen, entsagen und entbehren müssen‘. Solche Heilmittel sind mit meiner wirtschaftspolitischen Grundauffassung nicht in Einklang zu bringen.“

■ Die Politik muss stärker auf Fairness und auf gerechte Belastungen achten.

■ Reformen brauchen ein Design. Mithilfe von Revisionsklauseln oder Opting-out-Verfahren sind sie so zu gestalten, dass sie Rücksicht auf Bedenken und Vorbehalte der Bürger nehmen.

■ Einmal vereinbarte Reformen müssen durchgesetzt werden, nach Möglichkeit muss man an ihnen festhalten und lernen, über Details hinwegzusehen. Nur durch Stetigkeit lässt sich jenes Vertrauen erwerben, das Reformpolitiker als Startkapital dringend benötigen.

Das heißt nicht, dass das aktuelle Verlangen nach mehr Freiheit, mehr Wettbewerb, mehr Leistung falsch ist. Im Gegenteil: Es ist richtig. Der Versuch der vergangenen drei Jahrzehnte, das Glück der Menschen mithilfe des Staates zu mehren, ist erkennbar fehlgeschlagen.

Umso intensiver aber muss über die Wege nachgedacht werden, die uns wieder zu den bewährten Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft zurückführen. Wer das ernsthaft tut, wird keine Abstriche an der Wahrheit machen. Aber er wird mehr Dichtung in der Wahrheit zulassen.

Ich möchte mit einem Zitat von *Ludwig Erhard* schließen: „Gelingt es, mit psychologischen Mitteln ein verändertes wirtschaftliches Verhalten der Bevölkerung zu bewirken, dann werden diese psychologischen Einwirkungen zur Realität und erfüllen den gleichen Zweck wie andere Maßnahmen der hergebrachten Konjunkturpolitik.“ ■



## Impressum

### Herausgeber

*Anschrift*  
*Telefon*  
*Telefax*  
*E-Mail*  
*Internet*

Ludwig-Erhard-Stiftung e. V.  
Johanniterstraße 8, 53113 Bonn  
02 28/5 39 88-0  
02 28/5 39 88-49  
info@ludwig-erhard-stiftung.de  
www.ludwig-erhard-stiftung.de

### Bankverbindung

Deutsche Bank AG Bonn, Konto-Nr.: 0272005, BLZ 38070059

### Redaktion

Dipl.-Volksw. Berthold Barth  
Dipl.-Volksw. Natalie Furjan  
Dipl.-Volksw. Lars Vogel

### Mitarbeiter dieser Ausgabe

Prof. Dr. Michael Eilfort  
Dr. Jürgen Frölich  
Dr. Björn Gerstenberger  
Prof. Dr. Justus Haucap  
Dr. Bernhard Heitzer  
RA Niels Lau  
Daniel Schrödl  
Dr. Peter Westerheide

Foto Seite 8: © Peter Boettcher, Köln

### Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

### Druck und Herstellung

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn-Beuel

### Vertrieb

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Gerokstraße 51,  
70184 Stuttgart, Telefax: 0711 / 24 20 88

### ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 114 – Dezember 2007.  
Die Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

*Simipulau*